

318.491

# SZOCIÁL- POLITIKAI ÉRTESÍTŐ

1993/1-2

*Adózás, adórendszerek, adóreformok  
(szerkesztette: Semjén András)*



AZ MTA SZOCIOLÓGIAI INTÉZET  
TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI  
OSZTÁLYÁNAK ÉRTESÍTŐJE

---

KÉSZÜLT AZ MTA SZOCIOLÓGIAI INTÉZET  
TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI OSZTÁLYÁN

Felelős kiadó: MTA Szociológiai Intézet Igazgatója

318.491.

1993

---

# SZOCIÁL- POLITIKAI ÉRTEŚÍTŐ

---

1993/1-2

*Adózás, adórendszerek, adóreformok*

*(szerkesztette: Semjén András)*

---

MTA SZOCIOLÓGIAI INTÉZET

A könyv kiadásának  
támogatásáért köszönettel  
tartozunk az alábbi  
szervezeteknek:

**Agrobank,  
Magyar Közgazdász  
Képzésért Alapítvány,  
Magyar Nemzeti Bank,  
Max Weber Alapítvány,  
Parlamenti Módszertani Iroda,  
Perfekt Könyvkiadó,  
Pénzügykutató Alapítvány,  
Saldo Rt.  
Societas Alapítvány,  
Soros Alapítvány,  
Szerencsejáték Felügyelet**

# *Adózás, adórendszerek, adóreformok*

Elvek, elméletek, tapasztalatok

Szerkesztette

*Semjén András*

MTA Szociológiai Intézet

---

Budapest, 1993



Válogatta, szerkesztette és a fordításokat az eredetivel egybevetette:

Semjén András

Fordították:

Bodnár Viktória

Eső Péter

Frigyes Ervin

Gyöngyösi Szabolcs

Lóránt Gyöngyi

Mikecz Rózsa

Pazonyi Judit

Szegő András

Szepesi György

Tóth István György

Tóth Norbert

A kötetet szakmailag ellenőrizte  
dr. Juhász István (PM) és dr. Vámosy-Nagy Szabolcs (APEH)

ISSN - 0236 - 9834

A könyv kiadásának támogatásáért köszönettel tartozunk az alábbi szervezeteknek:

*Agrobank, Magyar Közgazdászképzésért Alapítvány,  
Magyar Nemzeti Bank, Max Weber Alapítvány,  
Parlamenti Módszertani Iroda, Perfekt Könyvkiadó,  
Pénzügykutató Alapítvány, Saldo Rt., Societas Alapítvány,  
Soros Alapítvány, Szerencsejáték Felügyelet*

Formakészítés: SignArt DTP Stúdió  
A sokszorosítás a Korrekt Nyomdaipari Kft.  
nyomdaüzemében történt.

# TARTALOM

Semjén András: Adózás és szociálpolitika – avagy szubjektív szerkesztői előszó .....	5
Adózási kislexikon .....	12

## 1. Adózás és újraelosztás: néhány gazdaságfilozófiai és gazdaságelméleti aspektus

Robert Nozick: Újraelosztás és tulajdonjogok .....	19
Milton Friedman: A jövedelemelosztás megváltoztatására használt kormányzati eszközök .....	27
Richard A. Musgrave – Peggy B. Musgrave: Az egyenlő teherviselés (az adózási méltányosság) megközelítési módjai .....	32
F. A. Hayek: Adózás és újraelosztás .....	57

## 2. Adózás politikai gazdaságtana: az állam ellenőrzése, adóalkotmány, egyéni adótervezés, adókikerülés, adócsalás

Geoffrey Brennan – James M. Buchanan: Adózási alkotmány Leviatán számára .....	81
Francesco Forte – Alan Peacock: Adótervezés, adóelemzés és adópolitika .....	103
Michael W. Spicer: Az adócsalás kíváncsiságáról a hagyományos, illetve az alkotmányjogi gazdaságtan nézőpontjából .....	129

## 3. Adózás és szociálpolitika

Milton Friedman: A szegénység enyhítése .....	143
Peter M. Mieszkowski – Joseph A. Pechman – James Tobin: Kivitelezhető-e a negatív jövedelemadó? .....	148
Chris Pond: Adókiadások és költségvetési gondoskodás .....	176
L. Dworin: Alacsony jövedelmű családok adózása: .....	192

## 4. A jövedelem és a vagyon adóztatása

C. Heady: Méltányosság és hatékonyság: összeütköző elvek személyi jövedelemadó-rendszerek tervezésekor .....	215
A. B. Atkinson: Közösségi közgazdaságtan és a közgazdaságtan közönsége .....	228
Erich Streissler: Gazdaságelméleti kétségek a progresszív jövedelemadó ésszerűségét illetően .....	252
Tóth István György: Gyermek és eltartottak figyelembe vétele a jövedelemadóztatásban .....	263
Robert W. Turner: Béren kívüli juttatások [fringe benefits]: megfejjük-e a szent tehenet? .....	297
Joseph A. Pechman: Az adózás infláció miatti korrekciója .....	311
Richard A. Musgrave – Peggy B. Musgrave: Tulajdon- és vagyonadók .....	321

## 5. Közvetett adók

S. Cnossen: A hozzáadottérték-adóra való áttérés társadalmi, gazdasági és politikai vonatkozásai .....	351
Robert Kuttner: A hozzáadottértékadó melletti liberális érvelés .....	360

## 6. Az adóterhek megoszlása

Joseph A. Pechman: Az adók tehermegoszlása – hipotézisek és elemzés .....	373
Anwar Shah – John Whalley: A fejlődő országok adóteher-megoszlásának elemzése: egy alternatív nézet .....	391

## 7. Az adózás területi vonatkozásai és a helyhatósági finanszírozás

Kovács Csaba: A személyi jövedelemadó-rendszer térbeli vonatkozásai .....	415
Gulácsi Gábor: A személyi jövedelmek helyi adóztatása, illetve a személyi jövedelemadó mint a helyi kormányzatok bevétele .....	436

## 8. Adóreformok: trendek és tanulságok

Vito Tanzi: Adóreformok a piacgazdaságba való átmenet során: a fő kérdések .....	475
Glenn P. Jenkins: Az adóreformok tanulságai .....	500
Alan Peacock: Az adóreform tervezése: a problémák azonosítása .....	523
Javal Khalilzadeh-Shirazi – Anwar Shah: Adópolitikai problémák a fejlődő országokban a 90-es években .....	533



## **Adózás és szociálpolitika**

– avagy szubjektív szerkesztői előszó –

Először magam is meglepődtem, mikor 1991 őszén Szalai Júlia megkeresett az-  
zal az ötlettel, hogy jó lenne egy Szociálpolitikai Értesítőt csinálni az adózásról.  
Izgalmassá tette a feladatot, hogy nincs magyarul közkézen forgó közgazdasá-  
g-tani jellegű elméleti kézikönyv az adózásról, és általában is viszonylag szerény mé-  
retűnek mondható a téma magyar nyelven hozzáférhető, elméletileg igényes iro-  
dalma. (Épp ez tette indokolttá, hogy – némileg eltérve a kiinduló koncepciótól –  
a jelen kötet nem önmagában az adózás szűken vett szociálpolitikai aspektusaira  
koncentrál, hanem tágra közelíti meg a témát; mindazonáltal egy átlagos adózási  
szöveggyűjteményhez képest erősebb hangsúlyt helyez a szociálpolitikai vonatko-  
zásokra.) Első reakcióm azonban az izgalom mellett a kétkedés volt: adózás és szo-  
ciálpolitika – miért pont így együtt? Tényleg fontos ez? Persze az már akkor is nyil-  
vánvalónak tűnt, hogy az adózás aktuális kérdés Magyarországon, annak ellenére  
is, hogy a szabad választások után létrejött kormány viszonylag korszerű, a piac-  
gazdaságokénak többé-kevésbé megfelelő szerkezetű adórendszert kapott elődeitől  
örökül (hiszen Magyarország még a szocialista időkben, a volt keleti tömbön be-  
lül elsőként megreformálta adórendszerét). A kérdés „öröközöld” mivolta a hazai  
klíma alatt abból ered, hogy az állami újraelosztás örökölt – s lényegileg mind-  
dig változatlan – rendszere, s a jórészt ennek betudható tetemes és növekvő költ-  
ségvetési hiány évről évre újabb „bevételelteremtési” kényszereket szül, s így az adó-  
rendszer, az adómértékek változásai a költségvetés tárgyalásakor évente rendre  
napirendre kerülnek. Azt azonban nem láthattam előre, hogy az adózás, az adó-  
rendszer témája 1992-93 fordulóján, a kézirat leadásakor „szociális szempontból”  
ennyire aktuális lesz. Az adózással kapcsolatos szociálpolitikai kérdések immár  
nemcsak a parlament napirendjén szerepelnek; a kétkulcsos áfa bevezetéséhez kap-  
csolódó éhségstrájkok és az országos aláírásgyűjtés, „népmozgalom” már messze  
túlmentek a szokásos parlamenti politizálás keretein.

A közvetlen politikai aktualitástól elvonatoztatva is belátható, hogy az adó-  
zás és a szociálpolitika több szempontból is szétválaszthatatlanul összetartoznak.  
Az adózás közgazdasági elméletének számos, ebben a kötetben is sokat szereplő  
alapvető fogalma, elve, így például a horizontális és vertikális méltányosság, vagy  
a haszonelvi illetve a fizetőképességi elvi adózás fontos szociálpolitikai szempon-  
tokat hordoz, illetve a szociálpolitika célrendszere számára is releváns kérdéseket

fogalmaz meg. Közismert az is, hogy vannak olyan – ebben a kötetben is tárgyalt – szociálpolitikai reformjavaslatok, mint pl. a negatív jövedelemadó, vagy a családi kontra személyi jövedelemadózás problematikája, amelyekben a két terület közvetlenül is összekapcsolódik. A két szféra közti közvetett kapcsolatok azonban ennél jóval jelentősebbek. Nemcsak arról van szó, hogy az adók alkotják a költségvetés és az államháztartás fő bevételi forrását (tágabb értelemben a társadalombiztosítási hozzájárulásokat is adóként tekinti a közgazdasági irodalom), s így ezek nagysága nagyban behatárolja a szociálpolitikára költhető kiadásokat. Az adók már eleve, önmagukban véve is megtestesítik a kormányzat jövedelemújraelosztó tevékenységének egyik felét.

A kormányzat ugyanis kétféle módon változtatja meg a gazdaságban spontán kialakuló kiinduló jövedelemeloszlást: azáltal, ahogy adókat szed, és azáltal, ahogy bevételeit elkölti. A kormányzat jövedelemújraelosztó tevékenységének elméleti indoklását persze csak a kiinduló jövedelemegyenlőtlenségek csökkentése adhatja; a priori azonban egyáltalán nem garantált, hogy akár az adók kivetése, akár a természetbeni és pénzbeli juttatások feltétlenül csökkentsék, ne pedig növeljék a jövedelemeloszlás egyenlőtlenségét. Az adózás utáni jövedelemeloszlás „normál állapota” persze az, hogy ez egyenlőbb, kevésbé koncentrált legyen, mint a jövedelmek adózás előtti eloszlása. Ugyanakkor például egyes, egyébként más szempontból – pl. az adók behajthatóságának szempontjából – racionálisnak tűnő javaslatok (mint pl. az, hogy az adóbevételeket, vagy ezek túlnyomó többségét a közvetett adókból, mondjuk a forgalmi/fogyasztási típusú adókból szedje be az állam) hatására az adózás utáni jövedelmelosztás elvileg könnyen egyenlőtlenebbé válhatna, mint az adózás előtti. Egy ilyen esetben, ismerve azt is, hogy a társadalmi juttatások célzottsága a posztszocialista országokban milyen alacsonynak mondható, akár az is előfordulhatna, hogy az állami újraelosztás összességében is növelje, ne pedig csökkentse a kiinduló jövedelemegyenlőtlenséget. Ha egy ilyen szélsőséges helyzet merőben spekulatívnak is mondható, az mindenképp igaz, hogy – struktúrájuknak megfelelően – az egyes adórendszerek jövedelemeloszlásra gyakorolt hatásai igen eltérőek lehetnek.

Méginkább igaz ez az egyes adónemekre – ha önmagában véve, elszigetelten, az adórendszer egészének összefüggéseiből kiragadva vizsgáljuk egy-egy adófajta újraelosztási hatásait, könnyen féloldalas, elhibázott következtetésekre juthatunk az adórendszer igazságosságát illetően. Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a kívánatos célok elérése nem az egyes adópolitikai eszközöknek külön-külön, hanem az adórendszer egészének a feladata.

Az adózás jövedelem-újraelosztási hatásai (s így szociálpolitikai aspektusai) szempontjából különösen jelentős problémakört jelentenek az adókedvezmények.

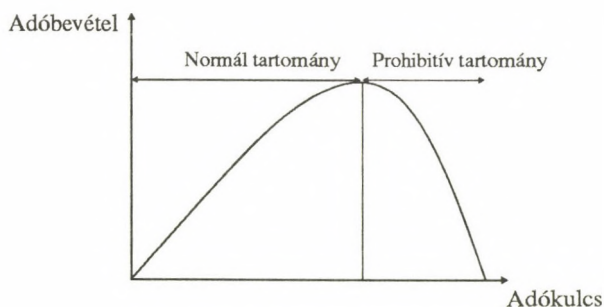


Az olyan technikainak tűnő kérdések, mint hogy bizonyos szociális szempontokat adóalapcsökkentéssel vagy az egyéni adómentes jövedelemsáv növelésével érvényesítsünk, vagy hogy adóalapcsökkentést vagy éppen adóbeszámítást, azaz adóból való levonhatóságot alkalmazzunk egyes konkrét esetekben, valójában keményen szociálpolitikai tartalmúak: az egyes kedvezmények réteghatásai – még ha az átlagadózó esetleg nem is veszi ezt észre – igen eltérőek lehetnek, s alkalmazásuk módja sokat elárulhat a társadalompolitika preferenciarendszeréről.

Az adók azonban – amellet, hogy megváltoztat(hat)ják a kiinduló jövedelemeloszlást – mást is tesznek: ösztönzési hatásaikon keresztül befolyásolják a gazdaság alanyainak viselkedését. Ez a viselkedésváltozás végső soron kihathat a gazdaság egészének teljesítőképességére; a túladóztatás, az állami újraelosztás túlzott mértéke „megfojthatja” a magángazdaságot, csökkentve a jólét elérhető színvonalát. A kezdeti reaganomics kedvence, a Laffer-görbe közgazdasági okoskodása szerint a magasabb adókulcsok az adózás kedvezőtlen ösztönzési hatásai miatt akár összességében is kevesebb adóbevételt – s így kevesebb újraelosztást – eredményeznek annál, amit mértéktartóbb adóztatással el lehetett volna érni. Ugyan az kétséges, hogy van-e olyan ország, amely átlagos adókulcsának magassága miatt az elméletileg kétségkívül vonzó tulajdonságokkal rendelkező görbe lefelé lejtő részén található<sup>1</sup> – azaz ott, ahol adócsökkentésekkel rövidtávon adótömegnövekedést lehet elérni –, a gondolatmenet mégis fontos; bármit diktáljon is szociális érzékenységünk, tekintettel kell lennünk arra, hogy a magasabb újraelosztásnak, a magasabb adóknak ára van: alacsonyabb gazdasági növekedés, kisebb elosztható „nemzeti torta”. Épp ez az, amiért liberális gazdaságfilozófusok már jóval Laffer előtt is meglehetősen heves filippikákban támadták az adóztató államot.

### 1. ábra

#### A Laffer-görbe



<sup>1</sup> Úgy tűnik, hogy azokban az országokban, melyekre ilyen számítások készültek, nem áll fenn az, hogy a tényleges adókulcsok meghaladnák az adóbevételek maximumához tartozó szintet.

A legkézenfekvőbb az adózás viselkedési hatásai közül a jövedelemadóknak a munkára való ösztönzésre gyakorolt hatására hivatkozni. Az adó megváltoztatja az egyének költségvetési korlátját, befolyásolva a jövedelem és a szabadidő közötti választást, így végső soron befolyásolja a munka kínálatát.

Az adó munkakínálatra gyakorolt hatása két ellentétes irányú hatás eredőjeképp áll elő. A jövedelmi hatás azt vizsgálja, hogyan hatna „önmagában” az adó okozta jövedelemcsökkenés. Az emberek az adó bevezetése/emelése után már nem fogyaszthatnak ugyanannyit mind a jövedelemért vehető javakból, mind a szabadidőből, mint korábban. Feltéve, hogy a jövedelem is és a szabadidő is a közgazdaságtanban megkövetelt „normál” tulajdonságokkal rendelkező „jószágnak” tekinthető, a jövedelemcsökkenés hatására az egyén mind vásárolt fogyasztásából, mind szabadidőfelhasználásából visszavesz egy kicsit; kisebb összhasznot ér el, de többet dolgozik. A jövedelmi hatás értelmében tehát az adó növeli a munka kínálatát (ez a helyzet pl. egy jövedelemtől független egységes fejadó, ún. poll tax esetén). A jövedelemadó viszont – közgazdaságtani nyelven szólva – csökkenti a szabadidő „használdozati költségét”, opportunity costját is. Miről is van szó közérthetőbben? Azáltal, hogy egy órai munkára kevesebb nettó jövedelem jut, az ezért vásárolható javakból kapott hasznosság csökken, ám ezért a kisebb hasznosságért éppúgy egy óra szabadidőt kellett feláldozni, mint korábban. Ilymódon ha az egyén az adó bevezetése, vagyis egy adóemelés után egy órával több szabadidőt „fogyaszt”, mint korábban, az ezért feláldozott jószágfogyasztás hasznossága kisebb lesz a korábbinál. Ennek hatására az emberek – hogy a vásárolható jószágok és a szabadidő fogyasztásából eredő összes hasznosságukat maximalizálják — bizonyos mértékig helyettesíteni fogják a jószágfogyasztást a szabadidővel; kevesebbet dolgoznak és többet pihennek. Ez a helyettesítési hatás, ami csökkenti a munka kínálatát. Hogy e hatások melyike mekkora, az az egyes egyének jövedelmétől, preferenciáitól, illetve a szóban forgó adó jellemzőitől függ. Ha a helyettesítési hatás nagyobb, mint a jövedelmi hatás, az adó munkakínálatra gyakorolt hatása negatív, azaz az adó teljesítményvisszafogó, ellenösztönző hatásáról beszélhetünk.

Ezen a kézenfekvő hatáson kívül is hat az adó a gazdasági alanyok viselkedésére. A különböző tevékenységi formák eltérő adóztatása befolyásolja e tevékenységek kínálatát. Az egyének igyekeznek csökkenteni adókötelezettségüket; a legális keretek között „egyéni adótervezéssel”, adókikerüléssel, adózás alóli kibújással; a jog lehetőségein túl pedig adócsalással. A fehér gazdaságban az adó hatására csökkenő munkaerőkínálat mögött nemcsak a szabadidő megnövekedett fogyasztása, de a szürke, illetve fekete szektor munkaerőkínálatának és teljesítményének növekedése is meghúzódhat.

A jelen szöveggyűjtemény célja, hogy elméleti fogódzókát és nemzetközi kiértékelést adva, sokszor ellentétes véleményeket, nézőpontokat ütköztetve több



szempontból is elősegítse az olvasóközönség tájékozódását, lehetővé tegye a fent vázoltak és az azokhoz hasonló további problémák körüljárását és annak megítélését, vajon a jelenlegi magyar adórendszer, illetve annak változásai mennyiben felelnek meg a szociális igazságosság és a gazdasági hatékonyság kritériumainak. Persze e kérdés alapos vizsgálatához a magyar helyzet empirikus vizsgálata, a konkrét adóstatistikákra építő számítások, friss kutatások szükségeltetnének; ilyenek sajnos nemigen álltak rendelkezésre, új kutatások beindítása pedig túlmutat egy ilyen vállalkozás keretein. Remélem, e kötet írásai inspirációt adhatnak a hazai kutatóknak a további, mélyebb vizsgálódáshoz.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy ez a szöveggyűjtemény nem helyettesíthet és nem is kívánt helyettesíteni egy az adózással foglalkozó szisztematikus közgazdaságtani tankönyvet. Ennek egyik oka éppen az, hogy szerettem volna, hogy a kötet tanulmányainak többsége a szociálpolitikai érdeklődésű, de nem kifejezetten közgazdasági előképzettségű olvasók számára is érthető legyen. Épp ezért bizonyos kérdések (így pl. az adózás már említett ösztönzési hatásai, vagy az adóterhek tényleges megoszlása, az incidencia) esetében az egzaktabb, kimondottan technikai jellegű (erősen matematizált) tárgyalást mellőzi a kötet, és inkább közérthetőbb, esszéisztikus stílusú írásokat tartalmaz. Részben a közérthetőségre törekvés, részben a gyakorlatorientáltság miatt bizonyos – a téma szigorúan vett közgazdasági irodalma szempontjából kulcsfontosságú – kérdések tárgyalása gyakorlatilag teljesen ki is maradt a könyvből: nemigen foglalkozik a kötet az adózás okozta többletterhekkel vagy ún. holtteher-veszteséggel, azaz azokkal a nettó jóléti veszteségekkel, amelyek egy-egy adófajta beszedése miatt lépnek fel – következésképpen nemigen tárgyaljuk az ilyen veszteségek minimalizálására törekvő ún. optimális termék- és jövedelemadók – a tényleges adórendszerek szempontjából meglehetősen irreleváns – elméletét sem. Az esetleg e kérdések iránt érdeklődő olvasót csak a további szakirodalom olvasására buzdíthatom, amihez az írások végén közölt irodalomjegyzékek jó kiindulópontot szolgáltatnak. A téma iránt mélyebben érdeklődő olvasók figyelmébe különösen ajánlom *C. V. Brown és P. M. Jackson Public Sector Economics* (4th edition, Basil Blackwell, Oxford, 1990) című könyvét, amely az adózással kapcsolatos kérdések kimerítő tárgyalását tartalmazza, alapvetően a keresleti és kínálati görbék grafikus elemzésére építve; illetve a bonyolultabb matematikai tárgyalásmódtól sem visszariadó olvasóknak ajánlom *A. B. Atkinson és J. E. Stiglitz Lectures on Public Economics* (McGraw-Hill, New York, 1988) című könyvét. Másfelől – a terjedelmi korlátok, és az eredeti, szociálpolitikára kacsintó kiindulás miatt – olyan gyakorlatias kérdések önálló tárgyalása is kimaradt, mint pl. a vállalkozások adózása, a nyereségadó. Természetesen az adóreform, az adótehermegoszlás, stb. kérdései kapcsán e kérdéskör mégiscsak előkerül.



Ugyanakkor viszont a szöveggyűjtemény más vonatkozásokban túl is megy egy standard „közpénzügyi” vagy – a kötetünkben a „public finance” magyarátsára használt szóhasználatból élve – állampénzügytani megközelítésű adózási tankönyv szokásos mélységén; egyes területeken megkíséreltem többet nyújtani. Jóval részletesebben foglalkozunk az adóreformok kérdéskörével, az e téren összegyűlt nemzetközi tapasztalatokkal, és a piacgazdaságra való átmenet kérdéseivel szembesülő országoknak szóló ajánlásokkal. Ugyancsak meglehetősen részletes a modern gazdaságfilozófia adózással kapcsolatos kételyeinek, ellenérzéseinek bemutatása. A kötet további jellegzetes sajátossága, hogy – szemben a standard közgazdasági, pénzügyi tankönyvekkel – az ún. „állampénzügytani ortodoxia” klasszikusai (pl. a Musgrave és Musgrave szerzőpáros, Pechman) mellett alapvetően más kiindulópontú, szociológiaiabb megközelítésű, az adózás politikai gazdaságtanának nevezett eszmekörbe tartozó, vagy a közösségi választás elméletéhez kapcsolható, esetenként annak keretein is túllépő elemzések is fontos helyet kapnak benne.

A hagyományos állampénzügyi paradigma képviselői – saját államfelfogásuknak megfelelően – „felülről lefelé” néznek az adófizető polgárookra. Megközelítésük szerint a kormány a társadalmi jólét – az érvényes erőforráskorlátok közötti – maximalizására törekszik, s e tevékenysége során képes egymással összevetni az adórendszer által befolyásolható gazdaság különböző állapotait, képes közös nevezőre hozni a gazdasági növekedéssel illetve a jövedelmek valamifajta kívánatos elosztásával kapcsolatos célokat. Erre – a nyugati országokban jelenleg folyó adóreformokat nagyban befolyásoló – megközelítésre jelentős hatással volt neoutilitarista közgazdasági iskola. Ezzel a megközelítéssel Brennan és Buchanan megfogalmazása szerint csak az a baj, hogy „minden lényeges vonatkozásában intézményileg semmitmondó, üres”. Ez a modell úgy határozza meg a jó adórendszer jellemzőit, hogy feltételezi, hogy az egy időszakon belül előteremtendő adóbevételek nagysága exogén (azaz a kormánynak egy meghatározott nagyságú adójövedelmet kell előteremtenie), és hogy az a mód (a konkrét adónemek, adózási intézmények), ahogy ezeket a bevételeket beszedik, nem befolyásolja az adóbevételek színvonalát. Ebből a neoklasszikus megközelítésből kiindulva (mint arra Peacock kötetünkben is szereplő tanulmánya is rámutat) többféle konklúzióhoz is visz út: az egyéni hasznosságok személyközi összehasonlíthatóságát feltételezve egalitáriánus következtetésekre juthatunk, míg ha figyelembe vesszük az adózás munkára való ösztönzésre, valamint a szakképzettség népességen belüli megoszlására gyakorolt hatását, akkor ugyanez az elmélet a mérsékelt adóprogresszió mellett tör lándzsát.

Az adózás közösségi választások elméletére épülő megközelítése bekapcsolja a vizsgálatba az állampolgárokat, az államot és az intézményeket is, azaz lényegesen



eltér a neoklasszikus megközelítéstől. Alapvetően másként viszonyul ez az modell az állampolgárokhoz és az államhoz; összekapcsolja az adófizetési hajlandóságot a közjavak iránti lakossági kereslettel. Az „optimális adórendszer” tehát e modell szerint az adófizetők preferenciáit tükrözi (az adófizetők felülről néznek a kormányzatra). A kötetben szereplő, lényegében erre a megközelítésre épülő, illetve ezen is túlmutató elemzések által alkalmazott „intézményi modell ... összhangban van a nagy, rohamosan növekvő és ellenőrizhetetlen közösségi szektor tényével” (Brennan – Buchanan), azaz a magyar olvasó mindennapi tapasztalataival, és ezért releváns megfontolásokat tartalmaz számunkra.

Az a tény, hogy eltérő gondolati iskolák képviselőinek írásai szerepelnek a kötetben, persze ahhoz vezet, hogy az egyes tanulmányok következtetései között esetenként nem csekély ellentét, ellentmondás feszül. Nem célok ebben az előszóban „igazságot tenni” – úgy vélem a kiegyensúlyozott véleményalkotást és a megfontolt döntést jól szolgálja az eltérő nézetek konfrontációja, aminek alapján ki-k i maga értékválasztása és vérmérséklete szerint vonhatja le a következtetéseket.

Végezetül szeretnék köszönetet mondani mindazon intézményeknek és személyeknek, akiknek erkölcsi, szakmai és anyagi támogatása nélkül ez a könyv nem jöhetett volna létre. Először is hálával tartozom Szalai Júliának és Gábor Lászlónak az ötletért és a kivitelezéséhez nyújtott lelkiismeretes segítségért. A kötet koncepciójának kialakításában a velük folytatott beszélgetéseken túl Tóth István György tanácsai is sokat segítettek – a felelősség azonban a szerkesztés esetleges hiányosságaiért, aránytalanságaiért kizárólag engem terhel. Köszönet illeti Hamecz Istvánt a fordítók koordinálásához nyújtott önzetlen baráti segítségéért, és természetesen köszönet illeti mindazokat, akik a kötetben szereplő írások fordításában közreműködtek – nevük az egyes írások végén található. Ugyancsak az egyes írásoknál mondunk köszönetet a kiadóknak, illetve külföldi szerzőknek, akik a legtöbb esetben ellenszolgáltatás nélkül hozzájárultak tanulmányuk magyarra fordításához és utánközléséhez. A kötettel kapcsolatos adminisztratív teendők ellátásához nagy segítségemre volt Gombás Anna és Péter Erzszi odaadó munkája, amiért őket is köszönet illeti.

A kötet szerkesztését és a fordításokat számos nagylelkű szponzor támogatása tette lehetővé: a Magyar Nemzeti Bank, a Szerencsejátékfelügyelet, a Parlamenti Módszertani Iroda, a Pénzügykutató Alapítvány, a Magyar Közgazdászképzésért Alapítvány és az Agrobank támogatásáért ezúton is köszönetet mondok. A kötet megjelentetéséhez a Pénzügyminisztérium, a Saldo Rt és a Perfekt Kiadó támogatása adott nagy segítséget. Személy szerint is szeretném megköszönni néhány embernek, így elsősorban Surányi Györgynek, Kovács Álmosnak, Juhász Istvánnak, Urbán Lászlónak, Jenei Györgynek, Spéder Zoltánnak, Várhegyi Évának, Pálfi Józsefnek, Kunos Péternek, Andorka Rudolfnak, hogy az ügy mellé álltak, és segítették a projekt megvalósulását.

Budapest, 1993. január



(Az alábbiakban röviden ismertetjük a kötetben előforduló legfontosabb fogalmak, a nem szakember olvasó számára esetleg ismeretlen terminológiák jelentését. Mivel sok fogalom esetében nincs egységes magyar terminus technicus, a magyar címszó után zárójelben megadjuk az angol elnevezést is. A fogalomhasználat több esetben is eltérő a magyar adójog nyelvezetétől! A szócikkek összeállítása során a kötetben szereplő tanulmányokon túl *C. V. Brown – P. M. Jackson: Public Sector Economics* [4th edition, Basil Blackwell, 1990] c. művére támaszkodtunk.)

**Adóalapkedvezmények/adóalapcsökkentő („jövedelemcsökkentő”) tételek** (Deductions): A jövedelem olyan tételei (pl. alapítványi hozzájárulások, tőkebefektetések, nyugdíjbiztosítás díjai) melyek valamilyen okból, pl. felhasználási céljuk kedvezményezettsége miatt mentesek a jövedelemadó alól.

**Adócsalás** (Tax evasion): Az adófizetési kötelezettség alóli kibújás jogszabályokba ütköző, törvénytörő módja.

**Adóelkerülés/adókikerülés** (Tax avoidance): Az egyén gazdasági tevékenységének, ügyleteinek olyan megszervezése, mely módot ad az adófizetési kötelezettség minimalizálására, de sosem ütközik az érvényes jogszabályokba, mindig a legalitás keretein belül marad.

**Adójóváírás/adóba történő beszámítás/„adóhitel”** (Tax credit): Az adófizetési kötelezettséget csökkentő tételek, közvetlenül az adóból leírható „kedvezmények”. Ezek lehetnek ún. visszaigé-

nyelhető (refundable) adójóváírások, ami azt jelenti, hogy a törvényben biztosított jóváírási keretet (illetve fel nem használt részét) annak, akinek egyébként nem kellene adót fizetnie (vagy csak a keretösszeegnél kisebb összegű adót kellene fizetnie) készpénzben kifejezik. Az ilyen „adóhitel” szemben az **adóalapkedvezményekkel** illetve **személyes adómentes jövedelemmel**, melyek valódi értéke az adózó összjövedelmétől illetve felső **határadókulcsától** függ, **progresszív jövedelemadó** esetén is minden adófizető számára „ugyanannyit érnek”. Az áfa esetén az inputok után korábban már befizetett adók ugyancsak ily módon kerülnek „beszámitásra”; ez a módszer biztosítja, hogy minden fázisban csak a hozzáadott érték adózzék.

**Adóköteles/adóztatható jövedelem** (Taxable income): Az összes (munka- illetve tőke-) jövedelem mínusz az **adóalapcsökkentő tételek** és a **személyes adómentes jövedelem**.

**Adótábla** (Tax schedule): A többsávós adó sávhatárai a hozzájuk tartozó adókulcsokkal.

**Adótervezés** (Tax planning): Az állampolgárok gazdasági alkalmazkodása az adórendszerhez, ami akár **adókikerülés**, akár **adócsalás** formájában, akár az adózási szabályok megváltoztatására irányuló csoportos nyomásgyakorlásban megnyilvánulhat; magába foglalhatja továbbá a szabadidő-munkaidő, illetve a „fehér” és „fekete” szektor közti gazdasági tevékenység arányának optimalizását adózási szempontból.

**Adózási alkotmány** (Tax constitution): Az adózásra vonatkozó általános, az egyes adótörvényeknél magasabb szintű törvényi szabályozás.

**Arányos adó** (Proportional tax): A lineáris adó egy olyan speciális esete, ahol az adófizetési kötelezettség egyenes arányban áll a jövedelemmel. Ilyen adó esetén az **átlagos adókulcs** konstans, nem változik a jövedelem növekedésével. (Az **átlagos adókulcs** ebben az esetben megegyezik a **határadókulccsal**.)

**Általános forgalmi adó/Hozzáadott érték-adó/áfa** (Value-added tax/VAT): A termékek és szolgáltatások széles körére kivetett értékesítési adó, mely – mivel minden termelési illetve értékesítési fázisban csak az ott keletkezett hozzáadott értéket adóztatja – nem tartalmaz

halmozódást, s így nem ösztönzi a vertikális integrációt.

**Átlagos adókulcs** (Average rate of tax): Egy időszak alatt fizetett összes adó osztva az összes (levonások, kedvezmények nélkül vett) jövedelemmel. (Elsősorban a jövedelemadórendszeren belül; de változatlan formában az összes adóteherre is alkalmazható.) A fogalom értelmezhető az egyéb adófajtákra is; ez esetekben az összes jövedelem helyett mindig a megfelelő adóalap (vagyon, kiadás, stb.) értendő.

**Degresszív adókulcs-struktúra** (degressive rate structure): A Brennan-Buchanan cikk szóhasználatában olyan egyszerű progresszív **adótábla**, mely egy **adómentes** (0 kulcsú) jövedelem-sáv felett egyetlen pozitív adókulcsot tartalmaz. (Más szóhasználat szerint a jövedelem emelkedésével csökkenő átlagos adókulcsú adószerkezet – erre kötetünkben a **regresszív adó** elnevezést használjuk)

**Effektív/tényleges adókulcs** (Effective rate of tax): Az **átlagos adókulcs** szinonimája; a nominális adókulcsok helyett a ténylegesen érvényesülő átlagos kulcs. Értelmezhető egyéni illetve társadalmi szinten is.

**Ellensúlyozó adó** (Offsetting tax): **Negatív jövedelemadó**-javaslatoknál az – a jövedelemgaranciát, „bázisjuttatást” igénybevevőkre vonatkozó – az (alapadó-



kulcsnál magasabb kulcsú) jövedelemadó, melynek segítségével a bázisjuttatást a jövedelmek emelkedésével fokozatosan „vissza lehet szedni”.

**Fizetőképességi elv** (Ability-to-pay principle): Az az elv, mely szerint az adóterheket a társadalom tagjai között azok fizetőképessége alapján, az egyenlő áldozat elvének figyelembe vételével kell szétosztani. Mivel az egyenlő áldozat többféleképpen is értelmezhető, a **fizetőképességi elv** többfajta **adótábla** indoklására is használható. Általában a progresszív adózás kapcsán emlegetik.

**Fogyasztási adók** (Excise taxes): Meghatározott termékek (pl. élvezeti cikkek, üzemanyagok) fogyasztására (az eladási ár százalékaiban vagy egy összegben) kivetett, az árban beszédett (az **áfá**-t vagy normál **forgalmi adót** helyettesítő, vagy arra is rárakódó) diszkriminatív értékesítési adók.

**Forgalmi adók** (Turnover taxes): Egyfajta értékesítési adó; általában az eladási ár meghatározott százaléka. Amennyiben nemcsak a végső felhasználásra vetik ki, hanem minden értékesítésre, akkor az adóalap tartalmazni fogja a korábbi termelési és értékesítési fázisokban kivetett és beszédett adókat, azaz az adó halmozódik. Ez a halmozódás vertikális integrációra ösztönöz.

**Haszonelv** (Benefit principle): Egy olyan adózási elv, amely azt mondja, hogy az adóterheket a társadalom tagjai között annak a haszonnak az arányában kell szétosztani, amelyben az egyes tagok az általuk fogyasztott (az adókból finanszírozott) közjavak és kormányzati szolgáltatások hatására részesültek.

**Határadókulcs** (Marginal rate of tax): A jövedelem kis növekedése esetén érvényesülő adókulcs; többsávós **adótábla** esetén egyénenként (a jövedelemtől függően) eltérő lehet.

**Horizontális méltányosság** (Horizontal equity): Az azonos helyzetű, azonos körülmények között lévő (pl. azonos jövedelmű vagy vagyonú) emberek egyenlő kezelésének elve.

**Incidencia** (Incidence): Az adó tehermegoszlása; azt mutatja, valójában végső soron ki is viseli (illetve kik milyen arányban viselik) az adóterhet. Egy adó gazdaságilag ugyanis nem mindig az adófizetésre kötelezett személyt terheli; az – adott feltételek esetén – átháríthatja másra az adó terhét.

**Kategóriaugrás** (Bracket creep): Ha a sávós jövedelemadó sávhatárait nem igazítják ki az inflációnak megfelelően, a reálértékben a korábbinak megfelelő, de nominálisan magasabb jövedelem

„feljebb csúszik”, az adózó „kategóriát ugrik”, melynek eredményeképp azonos bruttó reáljövedelem **átlagos adókulcsa** magasabb lesz, a nettó reáljövedelem pedig csökkenni fog.

**Közvetett/indirekt adók** (Indirect taxes): Árukra (termékekre és szolgáltatásokra) kivetett adók, melyek nem veszik figyelembe az adófizető egyéni körülményeit.

**Közvetlen adók** (Direct taxes): Személyekre vagy gazdasági egységekre kivetett, az adóalanyok egyéni körülményeitől függően esetleg változó adók.

**Negatív jövedelemadó** (Negative income tax): Olyan, a jövedelemadórendszerrel egybeépült szociális segélyezési rendszer, amely egy jövedelemszintig nem pozitív kulcsú adót szed, hanem fokozatosan csökkenő jövedelemkiegészítő támogatást ad; mindez felfogható úgy is, hogy mindenki kap(hat) egy garantált jövedelmet, amelyet egy – az igénybevevők jövedelmeire kivetett, a normál jövedelemadó alsó adókulcsánál magasabb kulcsú – **ellensúlyozó adóval** a támogatást igénybevevőktől a rászorultság csökkenésével fokozatosan visszaszednek.

**Progresszív adó** (Progressive tax): Olyan adó, amelynél az adófizető jövedelmének növekedésével nő az **átlagos adókulcs**. (A fogalom nemcsak jöve-

delemadóra értelmezhető.) Jövedelemadó esetén általában fokozatosan emelkedő **határadókulcsokkal** (sávonként emelkedő adókulcsokkal) biztosítják az adó progresszivitását, de egy **személyes adómentes jövedelem/sáv** és előlött egyetlen pozitív adókulcs kombinációja is egyre emelkedő átlagadókulcsot, azaz progresszivitást eredményez.

**Regresszív adó** (Regressive tax): Olyan adó, melynél a jövedelem növekedésével az átlagos adókulcs csökken. (Általában a fogyasztásra kivetett adókat regresszívnek tartják, mivel a megtakarítási hányad nőni szokott a jövedelem növekedésével párhuzamosan.)

**Semleges adó** (Neutral tax): Olyan adó, melynek nincs **többletterhe**, azaz melynél az adóbevétel megegyezik az adó hatására fellépő jóléti veszteséggel.

**Személyes adómentes jövedelem/adómentes sáv** (Personal/basic allowance): A személyi jövedelemadó alól „alanyi jogon” mentes jövedelem; az **adóalapkedvezményekkel** csökkentett összjövedelem (ún. nettó összjövedelem) és az **adóköteles jövedelem** különbsége.

---

\* A „basic allowance” adómentes jövedelmen kívül más jelentésben is használatos; egyes szerzők a negatív jövedelemadó-terv keretében adott jövedelempótló „bázisjuttatást”, garantált jövedelmet értik alatta.



**Többletteher/holtteher** (Excess burden/deadweight loss): Az adóból eredő nettó jóléti veszteség; az adóból fakadó teljes jóléti veszteség (elvesztett fogyasztói és termelői többlet) csökkentve az adóbevétellel. Beszélhetünk standard és kompenzált **többletteherről**; ez utóbbi azt az esetet jelenti, amikor feltételezzük, hogy az adó okozta jövedelmi hatást kompenzálták.

**Tőkenyereségek adója** (Capital gains tax): Tőkeértéknövekedési adó, azaz egy vagyontárgy beszerzési ára és értékesítési ára közti különbségre kivetett adó. Általában csak realizált tőkenyereségeket adóztatnak. Az adót általában nem a nominális, hanem a reálnyereségre vetik ki.

**Vertikális méltányosság** (Vertical equity): Az egyenlőtlen jövedelmű/vagyonú egyének egyenlőtlen kezelésének elve, illetve az egyenlőtlen kezelés (újraelosztó hatás) kívánatos mértéke.

*(Összeállította: Semjén András)*

1.

**Adózás és újraelosztás: néhány  
gazdaságfilozófiai és gazdaságelméleti aspektus**





## Újraelosztás és tulajdonjogok<sup>1</sup>

A sémán alapuló elosztási elvek<sup>2</sup> azt nyilván megengedik az emberek számára, hogy a valamely kedvező D1 elosztási minta alapján őket megillető (pontosabban nekik juttatott) erőforrásokat magukra költsek, de azt már nem teszik lehetővé, hogy másokra költhessék azokat. Ha ugyanis bizonyos személyek úgy döntenek, hogy D1 erőforásaik egy részét egy másik személyre költik, akkor a szóban forgó személy az ő D1 szerinti részarányánál többet fog kapni, ami zavarja a kívánatosnak tartott elosztási minta érvényesülését. Ragaszkodni egy elosztási mintához: ez aztán individualizmus a javából! A sémán alapuló elosztási elvek, bár jobb elosztást eredményeznek, nem adják meg az emberek számára azt, amit a jogosultságon alapuló elméletek megengednek. Nem adják meg azt a jogot, hogy az ember eldöntse, mit tegyen azzal, amié van, nem adják meg azt a jogot, hogy egy olyan célt kövessen, amely (lényegéből adódóan, vagy más célt szolgáló eszközként) mások pozíciójának a javítását is szolgálja. Az efféle nézetek számára a család zavaró tényező, hiszen a családon belül előfordulnak olyan átcsoportosítások, amelyek felborítják a kívánatosnak tartott elosztási mintát. Vagy a családok lesznek az elosztás alanyai, [...] (de milyen alapon?), vagy a szerető viselkedés válik tiltottá. Ki kell térnünk a radikálisoknak a családdal kapcsolatos ellentmondásos véleményére. A család szeretettel jellemzett viszonyait olyan modellnek tekintik, amit felül kell

---

<sup>1</sup> Redistribution and property rights. A fordítás az alábbi kiadás nyomán készült: *Nozick, Robert: Anarchy, State and Utopia*, Basil Blackwell, Oxford, 1974, 1676 – 174. o. A copyright tulajdonosa az eredeti amerikai kiadó, a Basic Books.

<sup>2</sup> Nozick a fordítás alapjául szolgáló kötetben az elosztási igazságosságra vonatkozó nézeteit egy, az elosztási igazságosság elveire vonatkozó nézeteit egy, az elosztási igazságosság elveire vonatkozó tipológia felállításával teszi világossá. Aszerint, hogy az adott igazságossági elv meghatároz-e valamilyen elosztási mintát vagy sem, megkülönböztet sémán alapuló, „minta szerinti” (patterned) elveket, „amelyek valamilyen természetes dimenzió, természetes dimenziók valamilyen súlyozott átlaga vagy természetes dimenziók valamilyen lexikografikus rendezése mentén” tartják kívánatosnak a javak elosztását, és nem sémán alapuló, vagy nem minta szerinti (unpatterned) elveket, amelyek nem fogalmaznak meg a fentiekhez hasonló természetes dimenziókat a kívánatos elosztásra vonatkozóan. A másik dimenzió aszerint különbözteti el az igazságossági elveket, hogy a kívánatos elosztást függővé teszik-e múltbeli cselekedetektől vagy eseményektől (történeti elvek), vagy ehelyett csak bizonyos jelenbeli sajátosságokat vesznek alapul (végeredmény-, vagy végállapot-elvek. (A fordító megjegyzése)

múlni és ki kell terjeszteni az egész társadalomra, ugyanakkor olyan fojtogató intézményként állítják be, amelyet meg kell tagadni és össze kell törni, mert a radikális célok elérését akadályozó szűklátókörűség (parochial concerns) melegágya. Szükséges-e mondanunk, hogy a családon belül helyénvaló és önkéntesen vállalt szeretet és gondoskodás viszonyait nem helyénvaló a szélesebb társadalomban kikényszeríteni?<sup>3</sup>

A szeretet egyébként érdekes példa egy másik viszonyra, ami történeti jellegű annyiban, amennyiben (az igazságossághoz hasonlóan) megtörtént eseményektől függ. Egy felnőtt beleszerethet egy másikba a másik jellemzői miatt, de a másik személyt és nem az ő jellemzőit fogja szeretni.<sup>4</sup> A szeretet nem ruházható át más, hasonló jellemzőkkel bíró személyre, még ha a másik a szóban forgó jellemzők tekintetében többet is „mutat fel”. A szeretet még azt is eltűri, ha az azt kiváltó jellemzők megváltoznak. Az ember azt szereti, akivel összehozta a sors. Hogy a szeretet miért történeti, a jelzett módon személyekhez és nem jellemzőkhöz kötődő dolog, az egy érdekes és rejtélyes kérdés.

Az elosztási igazságosság sémán alapuló elosztási elveinek hívei azokra a kritériumokra koncentrálnak, amelyek alapján meghatározható, hogy ki kapjon tulajdont. Azokat az okokat keresik, amelyek alapján valaki valamit birtokolhat, és a tulajdoneloszlás teljes képét vizsgálják. Akár jobb adni, mint kapni, akár nem, a sémán alapuló elvek hívei teljesen figyelmen kívül hagyják a másoknak való adást. A javak, jövedelmek és más effélék elosztására vonatkozóan az ő elméleteik a fogadóra, a [javakban] részesülő alanyra vonatkozó igazságossági elméletek. Teljeséggel figyelmen kívül hagyják az egyéneknek minden esetleges jogát arra, hogy másoknak valamit adjanak. Még azon cserék esetében is, ahol a felek mindegyike egyszerre adó és fogadó, a sémán alapuló elosztási elvek kizárólag a fogadó szerepére és állítólagos jogaira koncentrálnak. Így a téma tárgyalása során arra figyelnek, hogy az embereknek vannak-e (legyenek-e) örökösödési jogaik, nem pedig arra,

<sup>3</sup> Rawls (a [forrásunkul szolgáló könyv-] fejezet második részében tárgyalásra kerülő) differencia-elvének szűkmarkúságát jelzi az, hogy még az egymást szerető egyének családjában sem alkalmazható vezérlő elvként. Helyesen teszi-e a család, ha erőforrásait a legrosszabb helyzetben lévő és legkevésbé tehetséges gyermek helyzetének maximalizálására használja fel, visszafogva a többi gyermeket, illetve a többiek taníttatására és a fejlődésére csak akkor szánva erőforrásokat, ha azok életük során legszerencsétlenebb testvérük helyzetének maximalizálására fognak törekedni? Biztosan nem. Hogyan jöhet akkor mindez szóba a szélesebb társadalomban kikényszerítendő elvként? (Az alábbiakban tárgyalni fogom azt, amit szerintem erre Rawls válaszolna: bizonyos elvek alkalmazhatók makroszinten, amelyek mikroszituációkban nem érvényesek.)

<sup>4</sup> Lásd Gregory Vlastos: The individual as an object of love in Plato, in: Vlastos: Platonic Studies, (Princeton University Press, 1973), 3 – 34. o.



hogy az embereknek van-e (legyen-e) joga az örökül hagyásra, vagy arra, hogy azoknak, akiknek joguk van a birtoklásra, joguk van-e arra is, hogy megválasszák, mások mit birtokoljanak a helyükben? Nem tudok magyarázatot adni arra, hogy az elosztási igazságosság szokásos elméletei miért annyira a fogadóra figyelnek. Az adók és az átruházók – illetve jogaik – semmibevétele annyit tesz, mint ha semmibe vennék a termelőket és az ő jogaikat. De miért van *mindez* figyelmen kívül hagyva?

A sémán alapuló elosztási elvek *újraelosztó* tevékenységet tesznek szükségessé.<sup>1</sup> Kicsi a valószínűsége annak, hogy a birtokolt javak bármilyen tényleges, szabadon kialakult halmaza meg fog felelni egy adott elosztási mintának, annak valószínűsége pedig nulla, hogy a szóban forgó elosztási minta fennmarad, ha az emberek cserélnek és adakoznak. A jogosultságok elméletének szempontjából az újraelosztás egy súlyos kérdés, amely az emberek jogainak megsértésével jár. (Ez alól csak azok az elvonások a kivételek, amelyek az igazságtalanságok kiigazításának elve alá tartoznak.) Más szempontokból egyébként szintén komoly kérdésről van szó.

A munkából származó keresetek adóztatása annyit tesz, mint kényszerszolgálat végeztetni.<sup>5</sup> Bizonyos emberek nyilvánvalóan igaznak találják az alábbi állítást: *n* óra munkából származó keresetet elvenni egy embertől hasonló ahhoz, mint ha *n* óra időt veszünk el tőle, ez pedig ugyanolyan, mint ha arra kényszerítenénk, hogy *n* órát dolgozzon mások céljainak megfelelően. Mások ugyanakkor alighanem abszurdnak találják ezt az állítást. Azt azonban – ha egyébként ellenzik a kényszerszolgálat – még ők is elleneznék, hogy munka nélküli hippiket arra kényszerítsenek, hogy a szükségét szenvedők javára dolgozzanak.<sup>6</sup> Azt is elleneznék, hogy minden ember kényszerítve legyen heti öt óra pluszmunkára a rászorulóik javára. Egy olyan rendszer azonban, amely ötórai munkabért adó formájában elvesz, már nem tűnik számukra olyanak, mint amelyik arra kényszerít valakit, hogy öt órát dolgozzék,

---

<sup>5</sup> Bizonytalan vagyok abban, hogy az alábbiakban bemutatandó érvek vajon megmutatják-e, hogy az efféle adózás tényleg kényszerszolgálat. Az „annyit tesz” (is on a par with) kifejezés ezen a helyen tehát inkább csak azt jelenti, hogy „egy fajtája” (is one kind of). Vagy másképpen megfogalmazva, vajon azért emelik-e ki az érvek az efféle adózás és a kényszerszolgálat közötti nagyfokú hasonlóságokat, hogy megmutassák, elfogadható és megvilágító erejű lehet, ha az efféle adózást a kényszerszolgálat fényében vizsgáljuk? Ez utóbbi megközelítés arra emlékeztethet, ahogy John Wisdom értelmezi a metafizikusok állításait.

<sup>6</sup> Semmi sem következik abból a tényből, hogy itt és másutt is pongyolán szükségletekről beszélek, mivel továbbra is mindenütt elutasítom az igazságosságnak azt a kritériumát, ami ezt tartalmazná. Ha azonban mégis függene valami ettől a fogalomtól, akkor azt alaposabban meg kellene vizsgálni. Egy szkeptikus nézetet mutat be például *Kenneth Minoque*, *The Liberal Mind*, (New York: Random House, 1963), pp. 103 – 112.

hiszen ez a kényszerített ember számára szélesebb döntési lehetőséget enged meg az egyes tevékenységek között, mint a természetbeni adózás egy bizonyos munka meghatározásával. (Elképzeltető azonban a kényszerszermunkarendszerek egy fokozatossága is, attól kezdve, amelyik egy bizonyos tevékenységet szab meg, azon keresztül, amelyik megenged két tevékenység közötti választást, ... és így tovább.) Továbbmenve, az emberek elképzelnek egy olyan rendszert, ami valahogy az alapvető szükségletek fölött mindent megadóztató lineáris adózáshoz hasonlatos. Van, akik úgy gondolják majd, hogy ez nem kényszerít extra munkaórákra, hiszen egy ilyen rendszerben nincs egy meghatározott túlóra-mennyiség, és az ember megteheti, hogy csak annyit keressen, amivel éppen csak az alapvető szükségleteit fedezi, teljesen elkerülve ezzel az adózást. Ez a kényszer egy nagyon sajátos értelmezésének fog tűnni azok számára, akik azt *is* gondolják, hogy az emberek minden olyan esetben kényszerítve vannak bizonyos dolgok megtételére, *amikor* az előttük álló egyéb alternatívák lényegesen rosszabbak [azoknál a bizonyos dolgoknál]. Egyik nézet *sem* helyes egyébként. Az a tény, hogy mások egy, az agresszió ellen védő morális korlátozó feltétel (side constraint) megsértésével tudatosan beavatkoznak, hogy kényszerrel fenyegetőzve, esetünkben adófizetésre vagy (a feltehető legrosszabb esetben) a pusztá létfenntartásra (létfminimumra) korlátozzák az alternatívákat, az adózás rendszerét a kényszerszermunka egy formájává teszi, és megkülönbözteti a korlátozott választási lehetőségek más eseteitől, melyek nem tartalmaznak kényszer-elemeket.<sup>7</sup>

Az az ember, aki a hosszabb munkaidő mellett dönt, hogy az alapvető szükségleteinél több jövedelmet szerezzen, bizonyos javakat vagy szolgáltatásokat előnyben részesít a pihenéssel és más, szabadidőben végezhető tevékenységekkel szemben. Az az ember viszont, aki azt választja, hogy nem dolgozik többet, a szabadidős tevékenységeket előnyben részesíti azokkal a javakkal és szolgáltatásokkal szemben, amelyeket több munkával megszerezhetne. Ennek értelmében, ha egy adórendszerrel jogtalan lenne elvenni az ember szabad idejét (kényszerszermunka) a szükséglet szenvedők szolgálata érdekében, hogy lehetne legitim az az adórendszer, amelyik az ember javainak egy részét kobozza el ugyanerre a célra? Miért kellene azt az embert, akinek a boldogsághoz bizonyos anyagi javakra és szolgáltatásokra van szüksége, másképpen kezelni, mint azt, akinek a preferenciái és kívánságai szerint az efféle javakra nincs szüksége a boldogsághoz? Miért kellene annak az embernek, aki szeret moziba járni (ennél fogva pénzt kell keresnie a jegy megvásárlásához), nyitottnak lennie a rászorultak megsegítésére szóló felhívásra akkor, amikor a másik embertől, aki a naplementét kedveli (ennél fogva nincs szüksége plusz pénzre), nem várjuk el ezt? Valóban, nem meglepő-e az, hogy a redistribúció hívei akkor, amikor újabb terheket rónak azokra a szegény szerencsétlenekre, akiknek

<sup>7</sup> E megállapítás jelentéséről további részletek találhatóak a „Kényszer” című esszében. Lásd Philosophy, Science and Method, szerk. S. Morgenbesser, P. Suppes és M. White (New York, St. Martin, 1969).



meg kell dolgozniuk azért, hogy kedvüket lelhessék, figyelmen kívül hagyják azokat, akiknek a kedvtelése oly könnyen teljesíthető, pluszmunka nélkül? Az ember éppen az ellenkezőjét várná el. Miért lehetséges, hogy az az ember, akinek nem anyagi és nem fogyasztási elvárásai vannak, akadálytalanul kivitelezheti a számára kegyedvezőbb megvalósítható alternatívát, míg annak az embernek, akinek a kívánságai és kedvtelései anyagi javakat céloznak meg, és ezért pluszmunkát is kell végeznie (ezzel azokat szolgálva, akik elég értékesnek tartják tevékenységét ahhoz, hogy fizessenek is érte), korlátozódik a saját felhasználása? Talán nincs is itt elvi különbség. Az is meglehet, hogy a válasz csak bizonyos adminisztratív kényellemmel kapcsolatos. (Ezek a kérdések és problémák persze bizonyára nem fogják zavarni azokat, akik szerint a kényszermunka, amennyiben az a szükséget szenvedők érdekét szolgálja, vagy valamilyen végállapot-jellegű elosztási elv megvalósítását célozza, elfogadható dolog.)

A téma egy kimerítőbb tárgyalása során érvelésünket ki kellene (és ki is szeretnének) terjeszteni a vállalkozói profitra, kamatokra és más efféle dolgokra is. Azoknak, akik szerint ez a kiterjesztés nem valósítható meg, és akik a határvonalat a munkából származó jövedelmek adóztatásánál húznák meg, az elosztási igazságosság meglehetősen komplikált, sémán alapuló *történeti* elveit kell megfogalmazniuk, hiszen a végállapot-típusú elvek semmilyen módon nem tesznek különbséget a jövedelmek *forrásai* között. Ennyi most elég is ahhoz, hogy elszakadjunk a végállapot-típusú elvektől és világossá tegyük, hogy a különböző sémán alapuló elvek milyen mértékben függenek a profitok, kamatok és hasonló forrásaira, illegitim voltára vagy kisebb legitimitására vonatkozó speciális (könnyen lehet, hogy téves) nézetektől.

Milyen jogokat ad egy jogilag intézményesített végállapot-típusú [elosztási] séma? Az X-re vonatkozó tulajdonjog kulcskérdése az X-szel tehető dolgok meghatározásának joga, az arra való jog, hogy megválasszuk, az X-re vonatkozó korlátozott döntési halmaz melyik elemét valósítjuk meg, vagy kíséreljük meg megvalósítani: ehhez képest kell a fogalom többi vonatkozását magyarázni.<sup>8</sup> A korlátokat más, a társadalomban érvényes elvek vagy törvények határozzák meg. A mi elméletünkben ezek azok a jogok, amelyekkel Locke elméletében az emberek rendelkeznek (a minimális állam körülményei között). Tulajdonosi jogaim alapján – a másik ember (az olvasó) mellkasa kivételével – oda tehetem a késemet, ahova akarom. Választhatok, hogy a késre vonatkozó lehetséges és elfogadható opciók közül melyiket valósítsam meg. A tulajdonnak ez a fogalma segít megérteni azt, hogy a korábbi gondolkodók miért beszéltek úgy az emberekről, mint saját maguk és munkájuk tulajdonosáról. Minden emberre úgy tekintettek, mint akinek joga van eldönteni, hogy mivé formálja magát és mit tesz, illetve joga van arra, hogy tevékenységének eredményét maga arassa le.

---

<sup>8</sup> Az ebben és a következő bekezdésben érintett témákról lásd Armen Alchian írásait.



A korlátozott alternatívák halmazából a megvalósítandó alternatíva kiválasztásának joga megilletheti az *egyént*, vagy egy – valamely döntési procedúra révén közös döntésre jutni képes – *csoportot* is. Ezt a jogot a csoporton belül át is lehet ruházni, például úgy, hogy az egyik évben én határozom meg (a megsemmisítés lehetőségét feltehetően kizárva), mi legyen X-szel, a másik évben pedig az olvasó. Lehetséges az is, hogy egy adott időszakon belül az X-szel kapcsolatos bizonyos típusú döntéseket az olvasó hozzon meg, másokat pedig én. A lehetőségeket lehetne még sorolni. Nincs megfelelő, termékeny analitikai apparátusunk arra, hogy a döntési alternatívák korlátainak *típusait*, vagy a döntési jogkörök birtoklásának, megosztásának vagy összevonásának *típusait* osztályozzuk. A tulajdon *elmélete* egyebek között tartalmazhatná a korlátok és döntési módok efféle osztályozását, és a szóban forgó elméletben kisszámú elv felhasználásával egy sor érdekes megállapítást lehetne tenni a korlátok és döntési módok bizonyos kombinációinak hatásaira és *következményeire* vonatkozóan.

Ha az elosztási igazságosság végállapot-típusú elosztási elvei beépülnek egy ország jogrendjébe, akkor ezek (a sémán alapuló elvek legtöbbszörhöz hasonlóan) azt eredményezik, hogy minden állampolgár kikényszeríthető jogosultsághoz jut az összes társadalmi termék, vagyis az egyénileg és együttesen előállított termékek összességének egy bizonyos hányadára. Ezt az összes terméket mások megtakarításaiból létrejött termelőeszközöket használó, azokon dolgozó egyének, továbbá olyan emberek hozzák létre, akik szervezik a termelést, illetőleg új dolgok előállítására vagy régi termékek új módon való előállítására alkalmas eszközöket hoznak létre. A sémán alapuló elosztási elvek az egyéni tevékenységeknek erre a teljes halmazára adnak az egyéneknek kikényszeríthető jogcímet. Minden ember jogcímet nyer a többi ember termékeire és tevékenységeire, függetlenül attól, hogy ezek a többiek olyan viszonyokba lépnek-e, melyek e jogcím felmerülésére okot adnak, és függetlenül attól, hogy önként magukra vállalják-e ezeket a jogcímeteket, akár mint jótékonytságot, akár pedig valamiért cserébe.

Történjen ez a bérek vagy egy bizonyos nagyság feletti bérek adóztatásával, a profit elkobzásával, vagy egy nagy *társadalmi kalap* létrehozásával, amelyben nem lehet tudni, hogy mi honnan jön és mi hova megy, az elosztási igazságosság sémán alapuló elvei mindenképpen más személyek tevékenységének eltulajdonítását foglalják magukban. Valaki munkájának eredményét elkobozni annyi, mint elvenni idejét, illetve különböző tevékenységek elvégzésére irányítani. Ha az emberek téged munkára vagy ellenszolgáltatás nélküli munkára kényszerítenek egy bizonyos időre, akkor ők döntenek el, mit kell tenned és milyen célokat kell szolgáljon a tevékenységed, függetlenül a te döntéseidről. Ez a folyamat, amiben ezt a döntést elveszít tőled, tulajdonosi jogokkal ruházza fel őket: a *résztulajdonosaid* lesznek. Pontosan ugyanúgy, mint ahogy egy állat vagy egy élettelen tárgy feletti, efféle részleges ellenőrzés és döntési hatalom megszerzése azt jelenti, hogy a tulajdonosává válunk.

A végállapot-típusú elvek és a legtöbb sémán alapuló elv az emberek, tevékenységük és munkájuk felett intézményesít mások számára tulajdonjogot. Ezek az elvek elmozdulást jelentenek az önrendelkezés (self-ownership) klasszikus liberális fogalmától a *más* emberek feletti (részleges) tulajdonjog fogalma felé.

Ezek a megfontolások felvetik azt a kérdést, hogy az igazságosság végállapot-típusú, vagy egyéb, sémán alapuló elveinek magvalósításához szükséges cselekedetek nem sértenek-e önmaguk is erkölcsi korlátozó feltételeket. Bármely nézetnek, amely szerint a cselekedeteknek vannak erkölcsi korlátozó feltételeik és amely szerint nem minden erkölcsi megfontolás építhető be a az elérendő végállapotokba,<sup>9</sup> számot kell vetnie azzal a lehetőséggel, hogy a szóban forgó nézet által kitűzött célok egy része semmilyen erkölcsileg elfogadható eszközzel nem érhető el. A jogosultságon alapuló elmélet követője viszont akkor és csak akkor kényszerül hasonló konfliktussal szembenézni, amikor a társadalom azért és csak azért tér le a tulajdon létrejöttére vonatkozó igazságossági elvek követésének útjáról, mert maguk a szóban forgó elvek megvalósítására egyedül rendelkezésre álló eszközök sértenek bizonyos erkölcsi korlátozó feltételeket. Mivel az igazságosság első két elvétől (a szerzés és az átruházás elvétől) való eltérés magában foglalja más személyek részéről a jogok közvetlen és agresszív megsértését, és a korlátozó feltételek nem zárják ki a védekezést vagy az elégtételt ezekben az esetekben, a jogosultságon alapuló elmélet képviselője ritkán szembesül nyomasztó problémákkal. Mindazok a nehézségek, melyek azoknak az embereknek a kárpótlásával kapcsolatban merülnek fel, akik maguk nem sértették meg az első két elvet, magának a kárpótlás bonyolult elvének a pontos megfogalmazásához szükséges, egymással konfliktusban álló megfontolások kiegyensúlyozásával lesznek kapcsolatosak: az elv alkalmazása nem fog erkölcsi korlátozó feltételeket sérteni. A sémán alapuló elosztási elvek híveinek ugyanakkor gyakran kell szembenézniük az emberekkel való bánásmódra vonatkozó erkölcsi korlátozó feltételek és saját, egy bizonyos végállapotot vagy más elosztási sémát *mindenáron* megvalósítani szándékozó elosztási elveik közötti frontális (és, ha a szóban forgó elvek bármelyike esetleg kedves számukra, nagyon fájdalmas) ütközéssel.

Emigrálhat-e egy személy abból a nemzetből, amelyik intézményesített egy végállapot szerinti, vagy séma szerinti elosztási elvet? Bizonyos elvek (például a Hayek által megfogalmazottak) követői számára az emigráció nem jelent elméleti problémát. Mások számára azonban ez egy ravasz kérdés. Tekintsünk egy olyan társadalmat, amelyben létezik egy kötelező, a legrászorultabbak minimális társadalmi védelmét szolgáló (vagy esetleg a legalsó rétegek helyzetét maximalizálni

<sup>9</sup> Erről lásd a jelen szemelvény forrásául szolgáló könyv – Nozick: Anarchy, State and Utopia – 3. fejezetének 28 – 30. oldalait (A szerk.)



szándékozó) kötelező intézmény: senki nem választhatja a kilépés opcióját. (Senki nem mondhatja azt, hogy „Ne kötelezzetek hozzájárulásra és ne lássatok el ezen a kötelező intézményen keresztül, ha szükségét szenvednék”). Egy bizonyos szint fölött mindenki kötelezve van arra, hogy hozzájáruljon a rászorultak megsegítéséhez. Ám amennyiben lehetővé tennék az országból való emigrálást, bárki választhatna magának egy kötelező társadalmi ellátással nem rendelkező, ám minden más tekintetben a (lehetőségek szerint) hasonló országot. Ilyen esetekben az egyént az ország elhagyására késztető *egyedüli* motívum az lenne, hogy elkerülje a kötelező társadalmi ellátórendszerben való részvételt. Ha elmegy, az eredeti országában levő szegények nem kapnak tőle semmilyen (kikényszerített) segítséget. Milyen megfontolás eredményezi azt, hogy a szóban forgó személy emigrálhat, de maradása esetén nem léphet ki a kötelező társadalmi ellátórendszerből? Ha a rászorultak megsegítését elsőrendű fontosságú kérdésnek tekintik, akkor az ellene szól annak, hogy engedjék, hogy az emberek az országon belül maradva ebből kiszálljanak, de ellene szól a külső emigráció engedélyezésének is. (Vajon mellette szólna-e mindez annak, hogy a rászorultak megsegítésére kényszeríthető embereket raboljanak egy olyan országból, ahol nincs kötelező társadalmi ellátórendszer?) Annak az álláspontnak, amely csak a külső emigráció esetén teszi lehetővé bizonyos társadalmi intézmények alól a kibújást, de senkinek nem engedi meg, hogy helyben kiszálljon, talán a legfontosabb összetevője az országon belüli testvéri érzéseknek tulajdonított nagy fontosság. „Nincs szükségünk senkire, aki nem fizet hozzájárulást, aki annyira sem törődik a többiekkel, hogy hozzájárulást fizessen.” Ebben az esetben ezt a megfontolást össze kellene kapcsolni azzal a nézettel, hogy a kikényszerített segítségnyújtás a segítő és a segített között testvéri érzések kialakulásához fog hozzájárulni (vagy egyszerűen csak azzal a nézettel, hogy mások önkéntes segítségének hiánya testvérietlen érzések kialakulásához fog vezetni).

*Fordította Tóth István György*

## A jövedelemeloszlás megváltoztatására használt kormányzati eszközök<sup>1</sup>

A kormányzatok a jövedelemeloszlás megváltoztatására leggyakrabban a sávós jövedelem- és örökösödési adózást szokták használni. Mielőtt a szóban forgó módszerek kívánatosságáról szólnánk, érdemes néhány szót ejtenünk arról, mennyire voltak ezek sikeresek céljuk elérésében.

Jelenlegi ismereteink alapján nem tudunk egyértelmű választ adni erre a kérdésre. Az itt következő értékelés csak egy személyes, bár remélhetőleg nem teljes tudatlanságról árulkodó véleményt tükröz, amelynek megfogalmazása a tömörség kedvéért némileg dogmatikusabb annál, amit a tények igazolnának. Benyomásaim szerint ezek az adózási eszközök relatíve kicsi, noha nem elhanyagolható hatást gyakoroltak a különböző statisztikai mérőszámokkal jövedelemosztályokba sorolt családcsoportok átlagos pozícióinak közelítésére. Legalább ugyanakkora nagyságrendben hoztak viszont létre alapvetően önkényes egyenlőtlenségeket az egyes jövedelmi osztályokba tartozó személyek között. Mindennek eredményeként egyáltalán nem világos, hogy a nettó hatás az egyenlőség fokozása vagy csökkentése volt-e, akár az egyenlő elbánást, akár az egyenlő kimenetelt tekintjük az alapvető egyenlőségi célnak.

Papíron az adókulcsok egyaránt magasak és erősen progresszívak. Hatásuk azonban két különböző módon is elenyészhet. Először is, részben egyszerűen úgy hatottak, hogy az adózás előtti jövedelmek eloszlását egyenlőtlenebbé tették. Ez az adózás szokásos tehermegosztási hatása. Azáltal, hogy elriasztanak az erősen adóztatott – ebben az esetben a nagy kockázatú és nem pénzbeli hátrányokkal járó – tevékenységekbe való bekapcsolódástól, megemelik a szóban forgó tevékenységek hozamát. Másodsorban az adókikerülés törvényes és más módjait, az ún. „kiskapukat” bátorítják: az értékcsökkenés leírását, az állami és önkormányzati kötvények kamatainak adómentességét, a tőkenyeresség különösen kedvező

---

<sup>1</sup> Government measures used to alter the distribution of income. In: *Friedman, Milton: Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962, 172-176.o. A fordítás és a közlés a The University of Chicago Press szíves engedélyével történt, amiért ezúton is köszönet mondunk. A közölt szöveg bármilyen további sokszorosításához illetve nyilvános felhasználásához a fenti kiadó engedélye szükséges.



elbírálását, a költség számlákat és más indirekt fizetési módokat, az eredeti jövedelem tőkenyerességgé konvertálását és egy sor más, számban és fajtában áttekinthetetlen technikát. Az eredmény az lett, hogy a tényleges kulcsok a nominális kulcsoknál sokkal alacsonyabbak lettek, és ami ennél talán még fontosabb, az adóterhek megoszlását még következtelenebbé és egyenlőtlenebbé tették. Azonos gazdasági helyzetű emberek nagyon különböző adókat fizetnek attól függően, hogy éppenséggel honnan származik a jövedelmük, és hogy milyen lehetőségeik vannak az adók elkerülésére. Ha a jelenlegi adókulcsokat teljesen effektívvé tennénk, az ösztönzőkre gyakorolt hatásuk annyira súlyos is lehetne, hogy az már társadalmunk termelékenységének radikális csökkenését hozhatná magával. Az adókikerülés ennél fogva alapvető jelentőségű volt a gazdasági jólét alakulása szempontjából. Ha ez így van, akkor a szóban forgó nyereséget az erőforrások nagyfokú pazarlása és széles körű méltánytalanságok bevezetésének árán értük el. A jelenleginél sokkal alacsonyabb nominális kulcsok és szélesebb, az összes jövedelemforrás egyenlőbb adóztatását megvalósító adóalap esetleg az átlagos tehermegoszlásban erősebb progresszivitás, a részletekben nagyobb méltányosság, az erőforrás-elosztás tekintetében pedig kevesebb veszteség elérését tenné lehetővé.

A téma kutatói között (beleértve azokat is, akik a jövedelmek egyenlőtlenségének csökkentését célzó erősen progresszív adóztatás hívei) széles körben elfogadott az, hogy a jelenlegi személyi jövedelemadó-rendszer hatásait tekintve önkényes, az egyenlőtlenségek csökkentésében pedig csak nagyon korlátozott a hatékonysága. Általában azzal is egyetértenek, hogy a legfelső sávok kulcsait drasztikusan csökkenteni, az adóalapot pedig szélesíteni kellene.

A progresszív adószerkezetnek a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségekre gyakorolt hatását tovább csökkenti az, hogy ezek az adók sokkal kevésbé a gazdaságot magát, mint inkább a gazdagodás folyamatát adóztatják. Korlátozzák ugyan a vagyonból származó jövedelmek felhasználását is, de ennél jóval erőteljesebben gátolják a jövedelmek felhalmozását (legalábbis amennyiben hatásosak). A vagyonból származó jövedelmek adóztatása egyáltalán nem csökkenti magát a vagyont: egyszerűen csak a tulajdonosok által elérhető fogyasztás és vagyonnövekedés színvonalát csökkentik. A progresszív adóskála kockázatkerülésre és a már meglevő vagyon olyan relatíve stabil formákba mentésére ösztönöz, melyek csökkentik annak valószínűségét, hogy a már felhalmozott vagyon elvész. Másfelől viszont az új vagyon felhalmozásához vezető egyik legfontosabb utat olyan nagy folyó jövedelmek jelentik, amelyek nagy részét megtakarítják és kockázatos, esetenként magas hozamú tevékenységekbe fektetik be. A jövedelemadó, amennyiben hatékony lenne, elzárná ezt az utat. Hatása ennek következtében az volna, hogy megvédene a jelenlegi vagyonosokat az újonnan érkezők versenyétől. A gyakorlatban ezt a



hatást nagymértékben semlegesítik az adóelkerülés már említett technikái. Figyelemre méltó, hogy az újonnan felhalmozott vagyonnövekmények milyen nagy hányada származik az olajüzletből, amelyben az amortizációs kedvezmények különösen könnyű utat kínálnak az adómentes jövedelmekhez.

A progresszív jövedelemadózás kívánatosságának megítéléséhez szükség van arra, hogy két problémát akkor is megpróbáljunk megkülönböztetni egymástól, ha ez a megkülönböztetés a gyakorlati alkalmazás során nem lehet teljesen precíz. Az egyik az adókiivetés a kormányzat által vállalt feladatok (beleértve talán a szegénység enyhítését célzó intézkedéseket<sup>2</sup> is) forrásainak előteremtésére, a második pedig a tisztán redistribúciós célú adókiivetés. Az előbbihez valóban szükség lehet az adókulcsok bizonyos mértékű progresszivitására, akár a költségek egyénileg élvezett hasznokkal való összehangolása érdekében, akár a méltányosság társadalmi normáinak érvényesüléséhez. A jövedelem és az örökség adózásánál a legfelsőbb sávokra jelenleg érvényes magas nominális kulcsok azonban aligha igazolhatók ezen az alapon – már csak azért sem, mert a belőlük származó nyereség annyira alacsony.

Liberálisként nem tartom igazolhatónak a többkulcsos jövedelemadózás tisztán csak jövedelem-újraelosztási célra történő felhasználását. Ez számomra nem más, mint bizonyos emberektől hatalmi kényszerrel elvenni valamit, hogy azt odaadjuk másoknak, s ezzel teljes összeütközésbe kerülünk az egyéni szabadsággal.

Mindent egybevéve számomra az a személyi jövedelemadó-szerkezet tűnik a legjobbnak, amely a jövedelmeket nagyon szélesen értelmezi, levonásokat pedig szigorúan csak a jövedelem megszerzésével kapcsolatos költségekre vonatkozóan engedélyez, és egy adómentes minimum fölött lineáris kulcsokat alkalmaz. Én, ahogy ezt már könyvem V. fejezetében<sup>3</sup> is javasoltam, ezt a programot kombinálnám a vállalati jövedelemadózás megszüntetésével és azzal, hogy a vállalatok jövedelmeit a részvényesek jövedelmeiként kellene tekintetbe venni, akiknek ezt a saját adóbevallásukban kellene feltüntetniük. A többi kívánatos változás közül a legfontosabb az olaj- és más nyersanyagágazatok esetében a bánya értékcsökkenésének a jövedelmekből való leírását megszüntetni, eltörölni az állami és helyi önkormányzati értékpapírok kamatainak adómentességét, a tőkenyereség speciális elbírálását, összehangolni a jövedelem-, ingatlan- és ajándékozási adókat, továbbá megszüntetni a jelenleg megengedett számos levonási jogcímet.

A progresszivitás egy igazolható mértékéig azonban talán mégis kivételt lehetne tenni.<sup>4</sup> Nagy különbség van ugyanis aközött, amikor a népesség 90 százaléka adókat

<sup>2</sup> Lásd kötetünk egy másik fejezetében *M. Friedman: A szegénység enyhítése* c. írást. (A szerk.)

<sup>3</sup> Lásd *M. Friedman: Capitalism and Freedom*, V. fejezet. (A szerk.)

<sup>4</sup> Ennek további tárgyalását lásd könyvünk egy másik fejezetében: *M. Friedman: A szegénység enyhítése*. (A szerk.)



szavaz meg magára vonatkozóan, és adómentességet ad a másik tíz százalék jövedelmeire, és aközött, amikor a népesség 90 százaléka büntetőadókat szavaz meg a másik 10 százalék terhére – lényegében ez utóbbi történik az Egyesült Államokban. Egy arányos, lineáris adó a kormányzati szolgáltatások ellenértékéért a magasabb jövedelműektől abszolút értékben magasabb összegek fizetését jelentené, ami az élvezett hasznok alapján nem lenne teljesen indokolatlan. Elkerülhető lenne ugyanakkor az a helyzet, amikor nagy számú szavazó úgy állapít meg adókat mások számára, hogy ezzel a saját adóterheit lényegében érintetlenül hagyja.

A jelenlegi progresszív adószerkezet lineáris jövedelemadóval történő felváltását sok olvasó radikális javaslatnak fogja tartani. Konceptióját, elveit tekintve az is. Ezért nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a szóban forgó javaslat a beszedett jövedelmek, a jövedelem újraelosztása vagy bármely más lényeges kritérium tekintetében nem tekinthető radikálisnak. Jelenlegi jövedelemadókulcsaink 20 százalék és 91 százalék közé esnek, önállóan adózó személyek esetében 18 000 dolláros, együtt adózó házaspárok esetén pedig 36 000 dolláros jövedelemszint felett a további jövedelmek adókulcsa már eléri az 50 százalékot. Ugyanakkor a jelenlegi alapon – azaz a ma érvényes mentességek és levonások tekintetbevételével – számított adóköteles jövedelmek egységes 23,5 százalékos kulcsú megadóztatásával ugyanakkora adóbevételt kapnánk, mint amit a jelenlegi erősen progresszív kulcsok eredményeznek.<sup>5</sup> Valójában ez a bevétel még magasabb is lenne, akár a törvény más jellemzőinek változása nélkül is, mert a bevallott adóköteles jövedelem három ok miatt is megemelkedne. Kevesebb ok lenne arra, hogy legális, de költséges technikákat alkalmazzanak a bevallandó adóköteles jövedelmek csökkentésére (vagyis az adókikerülésre). Kevesebb dolog ösztönözné a jogilag bevallásra kötelezett jövedelmek eltitkolására (adócsalásra). A jelenlegi adószerkezetből fakadó, a teljesítmény-ösztönzésre gyakorolt negatív (ellenösztönző) hatások kiküszöbölése hatékonyabb erőforráselosztást és magasabb jövedelmeket hozhatna magával.

<sup>5</sup> Ez a pont annyira fontos, hogy itt érdemes adatokat és számításokat is közölni. E tanulmány írásakor a legfrissebb adatok az 1959-es évre vonatkozóan férhetők hozzá, az Egyesült Államok Adóhivatala (U.S. Internal Revenue Service) *Statistics of Income for 1959* című kiadványában. Abban az évben az

Összes adóköteles jövedelem az egyéni	
adóbevallások alapján	166 540 millió \$
jövedelemadó az adókedvezmények előtt	39 092 millió \$
jövedelemadó az adókedvezmények után	38 645 millió \$
Egy, az összes adóköteles jövedelemre kirótt 23,5 százalékos lineáris adókulcs révén az	
adóbevétel	$0,235 \times 166\,540 \text{ millió \$} = 39\,137 \text{ millió \$}$

Ha azt feltételezzük, hogy az adókedvezmények rendszere nem változik, az eredmény a jelenlegivel nagyjából megegyező nagyságú adóbevétel lesz.

Ha a jelenlegi erősen progresszív kulcsok révén elért adóbevétel ilyen alacsony, akkor minden bizonnyal a szóban forgó kulcsok redisztributív hatása is csekély. Ez nem jelenti azt, hogy a szóban forgó hatásoknak nincs káros következménye. Éppen ellenkezőleg. A bevétel részben éppen azért olyan alacsony, mert az ország leghozzáértőbb emberei azzal vannak elfoglalva, hogy újabb és újabb technikákat találjanak ki a bevétel alacsonyan tartására, és mert sok más ember félszemmel mindig az adózás hatásaira tekintve alakítja tevékenységét. Ez egyszerűen pazarlás. És mit kapunk mindezért cserébe? A legjobb esetben is csak annyit, hogy néhányan elégedettek lehetnek: az állam újraelosztja a jövedelmeket. Ez az elégedettségi érzés azonban egyszerűen a progresszív adószerkezet tényleges hatásainak figyelmen kívül hagyásán alapul, és bizonyára el is párologna, ha a tényeket ismernék.

Visszatérve a jövedelemeloszlásra, a jövedelmek eloszlását befolyásoló, az adózástól lényegileg különböző társadalmi tevékenység mellett világos érvek lennének felhozhatók. A tényleges egyenlőtlenségek jelentős része a piac tökéletlenségeiből származik. A szóban forgó egyenlőtlenségek közül sokat maga a kormányzati tevékenység hoz létre, illetve sok ilyen egyenlőtlenség éppen kormányzati tevékenységgel lenne kiküszöbölhető. Minden okunk megvan arra, hogy a játékszabályokat úgy alakítsuk, hogy azzal kiküszöböljük az egyenlőtlenségeknek ezeket a forrásait. Egyenlőtlenségek származnak például a kormányzat által nyújtott speciális monopoli jogokból, a vámokból és más, bizonyos csoportokat kedvezményező jogi szabályozásból. Egy liberális csak üdvözölheti ezek eltávolítását. Az oktatási lehetőségek kiterjesztése és szélesítése az egyenlőtlenségek csökkentésének egyik legjelentősebb tényezője. Az efféle intézkedések hatásossága éppen abban van, hogy az egyenlőtlenségek forrásait kezelik, nem pedig tüneteiket csökkentik.

A jövedelemeloszlás tehát ismét csak egy olyan terület, ahol a kormányzat egy bizonyos eszközrendszerrel több kárt okozott, mint amennyi hasznot egy másik eszközrendszerrel elérni volt képes. Ez tehát ismét egy példa arra, hogy miközben a magánvállalkozások rendszerének állítólagos hiányosságaira hivatkozva igyekeznek igazolni a kormányzati beavatkozást, azok a jelenségek, amelyek miatt a nagy kormányzat mellett lándzsát törő lovagok panaszkodni szoktak, éppenhogy a (kicsi és a nagy) kormányzat rovására írhatók.

*Fordította Tóth István György*



## Az egyenlő teherviselés (az adózási méltányosság) megközelítési módjai<sup>1</sup>

Az adózási elvek tárgyalását a méltányossággal kezdjük. Ez, bár nem mindig a domináns, mindenesetre egyik alapvető szempontja az adózási szerkezet megtervezésének. Mindenki egyetért azzal, hogy az adórendszernek igazságosnak kell lennie, azaz minden adófizetőnek a maga „méltányos részével” kell hozzájárulnia a kormányzat költségeihez. Abban azonban már nincs ilyen egyetértés, hogy a „méltányos rész” kifejezést hogyan kellene meghatározni. Ahogyan korábban az elosztási igazságosságról [distributive justice] szólva megjegyeztük, sokféle megközelítés lehetséges. Kétféle jellegzetes gondolatmenetet különösen érdemes megkülönböztetni.

Az egyik felfogás az úgynevezett haszonelven<sup>2</sup> [benefit principle] alapszik. Eszerint az elmélet szerint, amely Adam Smithre és más korai szerzőkre vezethető vissza, egy igazságos adórendszerben az egyes adófizetők hozzájárulásai összhangban kell, hogy álljanak azzal, amennyit a közszolgáltatásokból egyénenként fogyasztanak. Eszerint az alapelv szerint az igazán méltányos adórendszer a közkiadások szerkezetétől függően különbözni fog. A hasznossági kritérium eszerint nem kizárólag az adópolitikára, hanem a közkiadási politikára is vonatkozik. Ez megfelel azon korábbi megközelítésünknek, amikor is a közösségi szektor közgazdaságtanát úgy vizsgáltuk, mint egy [kettős optimalizálási feladat] szimultán megoldását a bevételi és a kiadási oldalra vonatkozóan.

A másik irányzat, amely szintén kiemelkedő elődökre tekinthet vissza, a „fizetőképesség” elvén nyugszik. Ennek szellemében az adóproblémát önmagában, a közkiadási döntésektől függetlenül vizsgálják. Adottnak véve a szükséges teljes bevételi összeg nagyságát, minden adóalanyt a saját fizetőképességével

<sup>1</sup> A fordítás alapjául a közismert tankönyv következő kiadása szolgált: *Richard A. Musgrave - Peggy B. Musgrave: Public Finance in Theory and in Practice, Fourth Edition, McGraw-Hill Book Company, 1984, 824. o., 11. fejezet, 227—246. o.* A jelen kötetben való közléshez adott nagylelkű hozzájárulásért a kiadónak ezúton is köszönetet mondunk. A fejezetben belül a forrásra a rövidség kedvéért mint „Musgrave és Musgrave”-re hivatkozunk.

<sup>2</sup> A szövegben néha a hasznossági elv vagy a hasznossági szabály kifejezést is alkalmazzuk a fogalom megjelölésére. (A szerk.)

arányosan kell hozzájárulnia ehhez.<sup>3</sup> Ez a felfogás figyelmen kívül hagyja a közösségi szektor kiadási oldalát, és így kevésbé kielégítő az elméleti közgazdász nézőpontjából. Mindazonáltal a tényleges adópolitika nagyrészt a kiadási oldaltól függetlenül határozódik meg, és kidolgozásához valóban szükséges valamilyen méltányossági szabály útmutatóként. A fizetőképesség elve széles körben elfogadott, mint ilyen útmutató.

Egyik felfogást sem könnyű értelmezni vagy alkalmazni. A hasznossági elv gyakorlati alkalmazásához az egyes adófizetők közkiadásból származó hasznának ismeretére lenne szükség. A fizetőképesség elvének alkalmazásához tudnunk kellene, hogy hogyan kell mérni ezt a képességet. Ezek hatalmas nehézségek; az alkalmazhatóság gyakorlati szempontjából egyik elv sem tekinthető jobbnak a másikkal. Ráadásul egyik megközelítésről sem mondható el, hogy az adópolitika összes feladatát figyelembe veszi.

A haszonelv ideáltipikusan az adóbevételeknek a közszolgáltatásokat fedező részétallokálja, de nem képes kezelni a transzferek finanszírozására szolgáló adókat, és nem alkalmas a redisztribúció céljainak szolgálatára. Ahhoz, hogy a haszonelvű adózás igazságos legyen, fel kellene tételeznünk, hogy kiindulásként az elosztás egy „helyes” állapota létezik. Ez elég súlyos hiányosság, mivel a gyakorlatban a jövedelem újraelosztását és a közösségi szolgáltatásokat finanszírozó adók nem választhatók el egymástól. A fizetőképesség elve inkább alkalmazható a redisztribúció kérdésére, de a nyújtandó közszolgáltatás mennyiségének meghatározásához nem ad útmutatót.

A fenti hiányosságok dacára mindkét alapelv, ha korlátozott érvénnyel is, de jól alkalmazható egy olyan igazságos adóstruktúra tervezése során, amely a legtöbb ember számára elfogadható és preferáltabb az alternatív megoldásokkal szemben.

---

<sup>3</sup> Az adóztatás hasznossági elve eredetileg a XVII. századi politikai gondolkodók (például Locke és Hobbes) által kidolgozott társadalmi szerződés elméletéből származik. Később az utilitáriusok (például Bentham) is felhasználták a legnagyobb boldogság elvének megalkotásánál. A korai klasszikus közgazdaságtanban Adam Smith első adózási szabályával került be, amely egy mondatban kombinálja össze a hasznossági és a fizetőképességi alapelvet: „Minden állam állampolgárainak, amennyire csak lehetséges, saját képességeik arányában kell hozzájárulniuk a kormányzat kiadásaihoz; azaz azzal a jövedelemmel (revenue) arányban, amelyet az állam által biztosított védelem mellett élveznek.” (*Adam Smith: A nemzetek gazdagsága*) A hasznót itt a kapott védelemmel fejezi ki és ezáltal hozható kapcsolatba a jövedelemmel, amely egyben megadja a fizetőképesség mértékét.



## *A haszonelv alkalmazásai*

Amint azt a korábbiakban láttuk, a politikai folyamat magában foglalja mind az adó-, mind pedig a kiadási politika meghatározását, és demokratikus keretek között a hasznossági szabály megközelítőleges megvalósulása felé mutat. Az emberek, illetve a többséget alkotó részük, nem fognak elfogadni egy olyan költségvetési programot, amelyből nem húznak hasznot. Már említettük, hogy ha az egyes adókat az egyes kiadási döntéseknek feleltetik meg, ezáltal racionálisabb döntési eljárás érhető el. Vizsgáljuk most meg, hogyan alkalmazható útmutatóként a haszonelv egy igazságos adórendszer kidolgozásához.

### *Az általános haszonelvi adózás*

A szigorúan a hasznossági alapelvnek megfelelő adórendszerben minden adófizető a közösségi javak iránt támasztott keresletének arányában adózna. Mivel az egyéni preferenciák különböznek, nem létezik olyan általános adózási formula, amely mindenkire alkalmazható lenne. Minden adóalany a saját [hasznossági] értékelésének megfelelően adózna. Mindazonáltal bizonyos szerkezet érvényesülése elvárható. A vásárolt magánjavak tipikus összetétele köztudottan változik a fogyasztó háztartások bevételeinek függvényében, és hasonló jelenség meglete elvárható a közjavak terén is. De ebben az esetben ahelyett, hogy azt vizsgálnánk, hogy az (adott áron) vásárolt mennyiség hogyan függ a jövedelemtől, arra vagyunk kíváncsiak, hogy mennyit lennének hajlandók fizetni a különböző fogyasztók az adott mennyiségért. Hacsak az adott közösségi jószág nem tartozik az elméleti közgazdászok által inferiornak nevezett árucikkek körébe, a fogyasztó jövedelme növekedésével párhuzamosan egyre többre fogja értékelni. Az egyszerűség kedvéért tegyük fel, hogy az adóalanyok azonos ízléssel (azaz azonos alakú közösségi görbékkel) rendelkeznek; azaz az azonos jövedelemmel rendelkezők a közjavak adott mennyiségét egyenlően értékelik. A 10 000 dollárnyi jövedelemmel rendelkezők egy adott mennyiségű közszolgáltatást mondjuk 1000 dollárra értékelnek. Ha a kérdéses mennyiség 1000 egység, akkor eszerint egységenként 1 dollárt hajlandók fizetni. Elfogadva azt az általános feltevést, hogy a jövedelem határhaszna annak növekedésével csökken, más egyének, mondjuk 20 000 dollár jövedelemmel magasabb egységárat hajlandók fizetni, mondjuk 2 dollárt. Ebben az esetben egy arányos, lineáris kulccsal működő adórendszert kell alkalmazni. Ha azonban a magasabb jövedelműek nem hajlandóak 2 dollárt, hanem mondjuk csak 1,50-et fizetni, akkor a megfelelő adókulcsszerkezet (adótábla) regresszív lesz.

Ha viszont hajlandók [2 dollárnál] többet fizetni, ezzel progresszív kulcsok alkalmazása áll összhangban.<sup>4</sup>

A megfelelő adóképlet ezek szerint a preferenciarendezés konkrét alakjától, pontosabban a közjavak iránti kereslet ár- és jövedelemrugalmasságától függ. Amennyiben a jövedelemrugalmasság magas, a megfelelő adóárak a jövedelem növekedésével gyorsan fognak emelkedni; de ha az árugalmasság magas, a növekedés lassulni fog. A kapcsolat a következő módon konkretizálható: ha a jövedelemrugalmasság  $E_y = (\Delta Q/Q)/(\Delta Y/Y)$  és az árugalmasság  $E_p = (\Delta Q/Q)/(\Delta P/P)$ , akkor felírható, hogy  $(\Delta P/P)/(\Delta Y/Y) = E_y/E_p$ . Az egyenlőség baloldala a közszolgáltatások áraként felfogott adónak a jövedelemre vonatkoztatott rugalmasságát fejezi ki. Ha ez az elasticitás egyenlő eggyel, akkor mindkettő azonos százalékkal változik és a jövedelem-adó aránya is állandó marad a jövedelemhez képest. Ez pedig arányos adózást jelent. Ha  $E_y/E_p$  nagyobb egynél, az arány emelkedik, azaz az adó progresszív, míg ha  $E_y/E_p$  kisebb egynél, akkor az adó regresszív. Esszerint az, hogy a kívánatos adóstruktúra arányos, regresszív vagy progresszív, attól függ, hogy a jövedelemrugalmasság egyenlő-e az árugalmassággal, avagy nagyobb nála vagy alatta marad<sup>5</sup>.

Ez a megállapítás érdekes, de nem könnyíti meg a gyakorlati alkalmazást. A szóban forgó ár- és jövedelemrugalmasságok ugyanis nem ismertek és nem is állapíthatók meg piaci megfigyelések alapján úgy, mint a magánjavak esetében. Továbbá ezek minden egyes közszolgáltatásnál különbözni fognak. Egyáltalán nem egyértelmű, hogy melyik elasticitás (az ár-, illetve a jövedelem-) lesz a nagyobb és mennyivel, különösen akkor nem, ha az összes költségvetési tételt figyelembe vesszük. Mindazonáltal ez az érvelési menet rámutat arra a tényre, hogy a progresszív adórendszer mellett vagy ellen szóló érvelés ugyanúgy megalkotható a haszonelv alapján, mint a szokásos fizetőképességi keretben. Ha azonban az utóbbi a progressziót támogatja, az előbbinek nem kell ezt feltétlenül alátámasztania.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Korábbi ábránkon (lásd Musgrave és Musgrave 5. ábra, 65. oldal) az A és B által a közjavak OH egységéért fizetett adó rendre KM-el és LN-el egyenlő. Ha  $KM/OM = LN/ON$  fix kulcsú adó szükségeltetik. Mivel OM nagyobb, mint ON, egy olyan állapot, ahol  $KM/OM > LN/ON$  progresszív adórendszert igényel, míg az olyan, amelyben  $KM/OM < LN/ON$ , regresszívitást követel meg.

<sup>5</sup> Lásd James M. Buchanan: Fiscal Institutions and Collective Outlays, American Economic Review, 1964 május, 227-235.o.

<sup>6</sup> Mivel a haszonelv alapján megállapított ár az adófizető jövedelme szerint fog változni, azt is lehet mondani, hogy a fizetési képességgel van kapcsolatban. Eszerint a két alapelv között van valamiféle kapcsolat. Mindamellett különböznek abban, hogy a fizetési képesség alapján való megközelítés nem veszi figyelembe az adófizetők különböző árucikkekre vonatkozó preferenciáit.



## *A haszonelvet tükröző specifikus adók*

Habár az általános haszonelvi adózás leginkább csak mint elméleti koncepció tarthat érdeklődésre számot, találhatók specifikus példák a haszonelvi adóztatásra azokban az esetekben, amikor egy bizonyos szolgáltatást a hasznossági elv alapján tesznek hozzáférhetővé/finanszíroznak. Ide sorolhatók azok az esetek, amikor a direkt finanszírozást illetékek, használati díjak, vagy útvámok segítségével oldják meg. Továbbá díjfizetés helyett alkalmazhatnak bizonyos közvetett adókat is, mint például az útépités finanszírozása érdekében a benzinre és más gépjárművekkel kapcsolatos termékekre terhelt adótételek.

Milyen feltételek mellett valósítható meg, illetve mikor célszerű ennek a technikának az alkalmazása? A használatól közvetlenül beszedett díjakkal történő finanszírozás egyértelműen kívánatos akkor, ha az állam által biztosított árucikk, vagy szolgáltatás a magánjavak tulajdonságaival bír, azaz a fogyasztás teljesen rivalizáló jellegű. Ilyenkor a kapott haszon mértéke megállapítható az egyes felhasználónál, akit ezért fizetésre lehet kötelezni. A jogosítványok kiadása, a városi tömegközlekedés finanszírozása, és a repülőtéri szolgáltatások biztosítása ebbe a kategóriába tartozhat. Ahol a hasznok internalizálhatók, az állam hasonló módon cselekedhet, mint egy magáncég, és hasonló árképzési elveket alkalmazhat. Ahogy arra az utóbbi években többször is rámutattak, a közszolgáltatások jelentős része helyezhető ilyen alapra, így enyhítve az állami bevételekre nehezedő nyomást. Piaci mechanizmust használva a kínálat megfelelő szintjét sokkal hatékonyabb módon határozhatjuk meg.<sup>7</sup>

### *Adók térítési díjak helyett*

Más körülmények között, ahol a direkt térítési díjak kivetése ugyan kívánatos, de túl költséges lenne, a komplementer termékekre kivetett adók alkalmazhatók a térítési díjak helyett. A benzin-, vagy a gépjárműadók ennek fényében is szemlélhetők. Az Egyesült Államokban a gépjárművekkel kapcsolatos (benzinre és autókra kivetett) adók bevétele, az összes kormányzati szintet beleértve, megközelítőleg az autópályákkal kapcsolatban felmerülő költségekkel egyenlő. A szövetségi autópálya-program esetében a benzinadóból származó bevételek az útalap számára megvannak pántlikázva, és az alap jövedelme a szövetségi autópálya-hálózat költségeinek fedezésére szolgál. Az állami és helyi finanszírozás esetén ez a fajta

---

<sup>7</sup> Vannak olyan szituációk is, ahol ugyan technikailag lehetséges lehet a közvetlen térítési díjak kivetése (a kizárás relatíve kis költséggel megoldható), de ez mégsem lenne hatékony finanszírozási módszer. A köztulajdonú vállalatok árképzésének és a felhasználók által fizetett térítési díjaknak teljesebb tárgyalását lásd Musgrave és Musgrave, 739. o.

pántlikázás nem mindig létezik, de az autópálya-használati adók bevételeit alapvetően utak finanszírozására fordítják.

Mennyire jól valósítja meg ez a megközelítés a haszonelvre épülő adóztatást? Habár az igaz, hogy az ilyen adók az autópályák költségeit az összes autóvezetőre, mint csoporra terhelik, kérdéses, hogy megvalósul-e a haszonelv szerinti adóztatás méltányossági célja az egyes autóvezetőkre vonatkoztatva. Noha a benzinhasználat a megtett kilométerek számától függ, nem minden megtett kilométer jár ugyanakkora változó költséggel, vagy igényel ugyanakkora – új út építésére fordítandó – tőkét. X autós az A utat használva az Y vezető által használt B út finanszírozására lehet kötelezve. A benzinadók ezért csak körülbelüli közelítései az útfinanszírozás hasznossági szabály szerinti megvalósításának. Ugyanígy nem járulnak hozzá hatékonyan az ilyen adók az új utak építése iránti kereslet meghatározásához. A kiadási döntések egyes meghatározott kifizetések fedezésére szolgálnak, míg az emberek attól függetlenül fizetik az adót, hogy melyik utat használják, így egyéni szinten nincsen összefüggés a kettő [a fizetett adó és az úthasználat] között. Továbbá az utóbbi időben növekvő támogatást kapott egy olyan javaslat, amely megengedné az útalap bevételeinek a tömegközlekedés finanszírozására való átcsoportosítását. Ezt az autópálya-használat externális költségeinek az internalizálásával indokolhatnánk.

Másfajta példával szolgálhatnak a vagyonadó bizonyos alkalmazásai. Ide sorolhatjuk az egy lakóközvet lakosaira szűkebb környezetük fejlesztési költségeinek fedezése céljából kivetett hozzájárulásokat. Általánosabb szinten a vagyonadót hagyományosan úgy tekintik, mint a helyi hatóságok által nyújtott szolgáltatások ellenértékét, feltételezve, hogy az azokból húzott haszon nagyjából arányos a vagyon nagyságával. Hogy ez a hiedelem mennyire megalapozott, az nyitott kérdés.<sup>8</sup>

A társadalombiztosítási adók a haszonelvi adózás további példaként szolgálhatnak. A munkavállalói befizetéseket – nyugdíjjárulékot – kimondottan a hasznossági alapon kivetett adók közé sorolhatjuk, amennyiben a későbbi járadékok (kifizetések) egyenes kapcsolatban állnak a hozzájárulással, és a járadékmegállapítási formula nem redisztributív.<sup>9</sup> Ugyanez nem mondható el viszont a munkáltatói hozzájárulásokra, hacsak nem hárítják át azokat az alkalmazottakra.

### *Megjegyzés a pántlikázásról*

Végezetül néhány szót kell szólnunk a haszonelvi adózással kapcsolatban az adóbevételek bizonyos célra való elkülönítéséről, a pántlikázásról. Költségvetési

<sup>8</sup> Lásd Musgrave és Musgrave, 735. o.

<sup>9</sup> Amint azt másutt [Musgrave és Musgrave 34. fejezet] bemutatjuk, ezek a feltevések nem teljesülnek az USA jelenlegi társadalombiztosítási rendszerében.



szakemberek érvelése szerint a pántlikázás gyenge költségvetési eljárás, mert merevséget okoz, és nem teszi lehetővé az általános bevételek kívánatos allokációját a kompetitív felhasználási célok között. Így nem hatékony, ha a forgalmi adóból származó bevétel mondjuk ötven százalékát befagyasztjuk, lekötjük az alsófokú oktatáshoz való állami hozzájárulás céljára. A kielégítő nagyságú költségvetési juttatás ugyanis ennél az összegnél akár nagyobb, akár kisebb is lehet. Továbbá kívánatos lehet más célokra fölhasználni a forgalmi adót.

Ugyanakkor más esetekben a pénz pántlikázása megfelelő és a hasznossági megközelítéssel összeegyeztethető lehet. Először is, bizonyos adók kapcsolatba hozhatók bizonyos kiadási tételekkel, mivel a fizetett adó megfeleltethető a fogyasztóra terhelt térítési díjnak (vagy legalábbis megközelíti azokat). Ahogy említettük, ez érvényes bizonyos mértékben a benzinadóra. Az ilyen összekapcsolás lehet egyaránt hatékony (a változó költségek megtérítésében) és igazságos (a kapott hasznosság arányában való hozzájárulást tekintve) is. Másodszor, bizonyos adók megszárazásának összekapcsolása az egyes konkrét kiadási tételekről való szavazással hasznos lehet a preferenciák feltárása szempontjából, és ezen keresztül hozzájárulhat ahhoz, hogy jobb kiadási döntések szülessenek. Még akkor is igaz lehet ez, ha az adóalap nem kapcsolatos az élvezett haszonnal. Ezért akár úgy is lehet dönteni, hogy a honvédelmi költségeket mondjuk a hozzáadottérték-adóból fedezzék, míg a nem védelmi jellegű költségek fedezésére a jövedelemadó szolgáljon. Ezáltal egyértelműbb kapcsolatot alakíthatunk ki a szövetségi szintű költségvetés e két szférájának kiadási és bevételi oldaláról szóló döntések között, javítva a döntéshozatal színvonalát. Attól függően, hogyan használják, a pántlikázás éppúgy lehet költségvetési merevséghez vezető önkényes eljárás, mint a haszonelvi adóztatás megközelítő érvényesítésének eszköze.<sup>10</sup>

### *A fizetőképesség és az adóalap megválasztása*

Noha a haszonelv közvetlenül alkalmazható bizonyos kormányzati feladatok finanszírozására, nem oldja meg az adórendszer megtervezésének általános problémáját. Azoknak a kiadásoknak a száma, amelyekre az egyedi haszonelvi adók alkalmazhatóak, némiképp korlátozott, és az adóbevételek zöme nem hasznossági alapon határozódik meg (és nem is vezethető le ezen az alapon). Bár az adókról való törvényalkotásnak kapcsolatban kell állnia a pénzek felhasználásáról való döntéssel, a hasznossági alapelv ebben a tágabb értelemben való alkalmazásával nem bújhatunk ki az adókiszámítási formulák és a megalkotásukra szolgáló szabályok

---

<sup>10</sup> Lásd Musgrave és Musgrave 63. o. és James Buchanan: The Economics of Earmarked Taxes, Journal of Political Economy, 1963. október.

kidolgozása alól. Továbbá, amint azt már említettük, a haszonelvi adózás, még leg-  
tökéletesebb formájában is, kizárólag csak a közszolgáltatások finanszírozására  
értelmezhető, az adók és a transzferek együttesén keresztül megvalósuló jöve-  
delemújraelosztó folyamatra nem.

Így tehát szükség van az igazságos adózás (méltányos közteherviselés) valami-  
lyen alternatív alapelvére. Ez az a szabály, mely szerint a polgároknak az állam fenn-  
tartásának költségeihez „fizetőképességük” arányában kell hozzájárulniuk.<sup>11</sup> E meg-  
közelítés keretei között az adóproblémát önmagában véve, a bevételek elköltésének  
meghatározódásától függetlenül vizsgálják. Adott a szükséges teljes adóbevétel  
nagysága, az egyes adófizetőknek pedig saját fizetőképességük arányában kell  
ehhez hozzájárulniuk. Ennek a megközelítésnek megvan az az előnye, hogy ma-  
gába foglalhatja az újraelosztó (az adókat a jövedelemtranszferekkel összekapcsoló)  
funkciót is; azonban megvan az a hátránya, hogy a közszolgáltatások meghatáro-  
zását kihagyja a képből.

### Horizontális és vertikális egyenlőség

A fizetőképesség elve alapján működő adórendszer az azonos fizetési kapaci-  
tású embereket azonos összeg fizetésére kötelezi, míg a nagyobb „képességgel” ren-  
delkező embereknek többet kell fizetnie. Az első követelményt horizontális, a má-  
sikát pedig vertikális méltányosságnak nevezik. A horizontális méltányosság  
szabálya tulajdonképpen csupán a törvény előtti egyenlőséget alkalmazza. Jöve-  
delemadó esetén például ez azt jelenti, hogy az azonos jövedelműeknek azonos  
nagyságú adót kell fizetniük. A vertikális méltányosság szintén összhangban van  
az egyenlő elbírálással, de annak az alapelvnek az alapján jár el, miszerint a kü-  
lönböző fizetőképességű embereknek különböző nagyságú adóösszegeket kell  
fizetniük ahhoz, hogy ugyanakkora adóterhet érezzenek. Ha a fizetőképességet a  
jövedelemmel mérjük, akkor a magasabb jövedelmű A személynek többet kell  
fizetnie, mint B-nek. Ebben az értelemben mindkét méltányossági szabály ugyan-  
úgy az egyenlő bánásmód alapelvéből következik, és egyik sem tekinthető  
felsőbbrendűnek a másiknál.

Továbbá bármelyik szabály alkalmazása megkívánja a fizetőképesség mérté-  
kének kvantitatív meghatározhatóságát. Elméletileg ennek a mérőszámnak tükröz-  
nie kellene azt a teljes jólétet, amit egy személy a számára rendelkezésre álló összes

---

<sup>11</sup> A fizetőképesség elve régebbi eredet, mint a haszonelv. Visszanyúlunk a XVI. századba és azóta  
minden korban jeles támogatókra talált. A gondolkodók széles táborát tartozik ezek közé, pél-  
dául Rousseau, Say és John Stuart Mill. A XX. században elsősorban redisztribúció-párti  
alkotók támogatták.



lehetőségből nyerhet, beleértve a (jelen és jövőbeli) fogyasztást, a vagyon tartását és a szabadidő élvezetét. Sajnos ilyen általános mérőszám gyakorlatilag nem készíthető. Különösen a szabadidő értéke nem mérhető, így valamiféle második legjobb, de megfigyelhető mérőszámot kell alkotni. Ennek a korlátnak a figyelembevételével kérdéses, hogy mi lehetne a leginkább használható mutatószám: a jövedelem, a fogyasztás vagy a vagyon?

### *A jövedelem, illetve a fogyasztás mint adóalap*

A jövedelem a fizetőképesség leginkább elfogadott mérőszáma, ám néhányan úgy gondolják, a fogyasztás ennél jobb választásnak bizonyulna. Hogy biztosra mehessünk, a jövedelemadó esetében a jövedelem szolgál a személy adójának alapjaként, míg a fogyasztás a személytelen forgalmi illetve fogyasztási adók esetén használatos adóalapként. Így a jövedelem adóalapként való használata méltányosabbnak tekinthető, mint a fogyasztásé. Az azonban már nem biztos, hogy a jövedelem mint adóalap akkor is felsőbbrendű maradna, ha a fogyasztási adóalapot egy személyes [közvetlen] pénzköltési/kiadási adó formájában, a családnagysághoz kapcsolódó kedvezményekkel és progresszív adókulcsok alkalmazásával kiegészítve használnák.<sup>12</sup> A következő összehasonlítás a fogyasztási adóalap ez utóbbi értelmezésén alapszik.

Egy ilyen összehasonlítás során számos kérdés tehető fel: 1. Mi szól a kétféle adóalap mellett, feltéve, hogy mindegyiküket megfelelően alkalmazzák/behajtják? 2. Mik az egyes adófajták tökéletes behajtásának technikai nehézségei? 3. Milyen lehetőségei vannak az egyes megközelítések alkalmazása esetén a politikai nyomáscsoportoknak adókedvezmények kiharcolására? Mindhárom kérdés releváns, de itt most az elsővel foglalkozunk.

**Az adóalap komprehenzivitása.**<sup>13</sup> Mind a jövedelem, mind a fogyasztás adóalapkénti felhasználását támogatók egyetértenek abban, hogy a megfelelő adóalapot minél átfogóbban kell megállapítani.

A jövedelem adóalapként történő felhasználása esetén ez a követelmény azt jelenti, hogy a jövedelmet (amit itt most mint a háztartás „költségvetésének”, mérlegének bevételi oldalát tekintünk) úgy kellene felfogni, mint egy személy teljes vagyonnövekedését, beleértve a vagyonnövekedés minden formáját. Ahogy azt majd később részletesen megvizsgáljuk, egy személy gazdasági teljesítőképessége, evvel együtt fizetőképessége éppúgy megnő akkor, ha az egyén jövedelme az általa

<sup>12</sup> Ilyen adót mutat be *Musgrave és Musgrave*, 448. o.

<sup>13</sup> Ez alatt azt értjük, mennyire képes az adóalap lefedni, átfogni az összes szóba jöhető jövedelmet. (A szerk.)

élvezett pénzjövedelem (úgy mint bérek, fizetések, kamatjövedelmek, vagy kapott osztalékok) gyarapodása hatására növekszik meg, mint akkor, ha a jövedelemgyarapodás implicit formában (például a tulajdonos által lakott ház imputált bérleti díjaként) jelentkezik, vagy vagyontárgyai értéknövekedésében ölt testet (függetlenül attól, hogy ez realizálásra kerül-e).<sup>14</sup> Az adóalap komprehenzivitásának követelménye ugyanígy értelmezhető akkor is, ha a jövedelmet a háztartás költségvetésének felhasználási oldaláról vizsgáljuk. A jövedelem ilyenkor egyenlő az adott időszak alatti nettó vagyon értéknövekedésével (avagy a megtakarítással) plusz a fogyasztás nagyságával. A két meghatározás összegeként ugyanarra az eredményre vezet, feltéve, hogy a nettó vagyonértéknövekedést és a fogyasztást is széleskörűen definiáljuk.

Ha a *fogyasztást* választjuk *adóalapul*, akkor a komprehenzivitás megköveteli, hogy tekintetbe vegyük a fogyasztás minden formáját a vásárolt fogyasztástól az imputált, valamiből levezetett fogyasztásig. Mivel a jövedelem egyenlő a nettó vagyon gyarapodásának (megtakarítás) és a fogyasztásnak az összegével, míg a fogyasztás mint adóalap csak a fogyasztást tartalmazza, a fogyasztási adó a megtakarítások adózásból történő kizárása tekintetében különbözik a jövedelemadótól.

**Melyik a jobb adóalap?** Feltéve, hogy mindkét adóalapot átfogóan definiáljuk, melyik a jobb választás? Ez a kérdés az utóbbi években a viták előterébe került, ezért némiképp részletesebb tárgyalást érdemel. Először is rá kell mutatnunk, hogy a kérdés több különböző nézőpontból megközelíthető:

1. Hobbesig vezethető vissza az az érvelés, miszerint mindenkinek az után kellene adóznia, amit felhasznál, nem pedig a munka azon gyümölcsei után, melyeket megtakarított, s (ami ebből következik) átenged felhasználásra másoknak.<sup>15</sup> Ezen az alapon nincs indoka a megtakarítások adóztatásának, mivel erkölcsi szempontból a fogyasztás tekinthető az adózás egyetlen „megfelelő” forrásának. Eltekintve attól, hogy vajon mennyire kívánatos az adóalap meghatározásához az erény kategóriáit használni, megkérdőjelezhetőnek tűnik a későbbi ellentételezés (hozam) eredményében, gazdasági kalkuláció alapján hozott döntések eredményeként létrejövő megtakarításokat pusztán másoknak tett szolgálatként értelmezni. Ráadásul nemcsak a megtakarítás, de maga a munka is együtt jár pozitív externalitásokkal, úgyhogy egyikük adó alóli mentesítése ezen az alapon indokolná a másikat is.

2. Mint a többletteleher tárgyalásánál megmutatjuk, a jövedelemadó eltorzítja a jelen (folyó) és a jövőbeli fogyasztás közti választást, míg a fogyasztási adónak nincs ilyen hatása. Ezen az alapon arra a következtetésre juthatunk, hogy a fogyasztási adó a hatékonyabb.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> A jövedelem definíciójának tárgyalását lásd Musgrave és Musgrave 331. oldalán.

<sup>15</sup> Lásd *Hobbes: Leviathan*, 2. rész, Baltimore, Pelican, 30. fejezet 386. o.

<sup>16</sup> Lásd Musgrave és Musgrave 299. o.



3. A fogyasztási adó, mivel előnyösebb a megtakarítás és a gazdasági növekedés szempontjából, azokban az esetekben ajánlatos, amikor a növekedés gyorsítása a gazdaságpolitika célja. Ez az adó, mint azt a későbbiekben megmutatjuk, különösen fontos a fejlődő országok költségvetési politikája szempontjából.<sup>17</sup>

4. A kétféle adóalap közötti választás méltányossági szempontok alapján – azaz annak vizsgálatával, melyikük adja a fizetőképesség tökéletesebb mérőszámát – kivitelezhető.

Mindezek a különböző irányba mutató megfontolások szerepet játszanak a fogyasztási és a jövedelmi megközelítés közötti végső választásnál, de pillanatnyilag bennünket csak a méltányossági szempont érdekel

**Összevetés az egyidőszakos modell keretén belül.** Feltéve, hogy mindkét adóalap megfelelően [széleskörűen] van meghatározva, kérdés, melyikük tekinthető a fizetőképesség jobb mutatószámának? Mivel az emberek a fogyasztás lehetővé tétele érdekében végeznek gazdasági tevékenységet, a fizetőképességet mint fogyasztási potenciált (lehetőséget) kell mérnünk. Ebből következően az adóalapot úgy kell meghatározni, hogy az azonos fogyasztási *potenciállal* rendelkező egyénekre egyenlő adóterhek essék. Ezt a kritériumot szem előtt tartva hasonlítsuk össze az A, B és C egyének helyzetét az egyidőszakos modellben (1. tábla)!

#### 1. tábla

##### A jövedelem- és a fogyasztási adó összehasonlítása egyetlen időszakra (\$-ban)

Egyedek	Jövedelem (\$)	Fogyasztás (\$)	Megtakarítás (\$)	Jövedelem-adó (\$)	Fogyasztási adó (\$)
A	100	100	-	10	15,6
B	100	-	100	10	-
C	80	80	-	8	12,4

Egy 10 %-os jövedelemadó mellett a megfelelő adókötelezettségek 10 \$, 10 \$ illetve 8 \$ nagyságúak. Ahhoz, hogy fogyasztási adóval ugyanakkora, 28 \$-os összzadóbévételt szedjünk be, az adó kulcsának 15,6 % nagyságúnak kell lennie, ami mellett az egyes adóterhek 15,6 \$, 0 \$ illetve 12,4 \$ lesznek. Következésképp A és C a jövedelemadót, míg B a fogyasztási adót fogja előnyben részesíteni - de melyiküknek van igaza? Tekintsük először az adóterhek megoszlását a jövedelemadó esetén. Ekkor A és B többet kénytelen fizetni mint C, és feltételezhető, hogy

<sup>17</sup> Lásd Musgrave és Musgrave 388. o.

ez nincs ínyükre. Ám panaszra nincs elfogadható okuk: mindketten nagyobb fogyasztási potenciállal rendelkeznek, mint C, így jogosan kell nála többet fizetniük. B sem támaszthat kifogást alacsonyabb fogyasztására hivatkozva az ellen, hogy A-val azonos nagyságú adót kell fizetnie, mivel kritériumunk szerint A és B egyenlő helyzetben van, mivel mindkettőjüknek ugyanakkora fogyasztásra van lehetősége. Röviden, a tehermegoszlás a jövedelemadó esetén igazságos. Most vegyük figyelembe, hogy a fogyasztási adó esetén A többet kénytelen fizetni, mint B, és jó oka van az elégedetlenségre. Mivel B ugyanakkora fogyasztási lehetőséggel bír, semmivel nem szegényebb A-nál, és így ugyanannyit is kellene fizetnie. Még inkább elmondható ez C és B összehasonlításánál. Röviden, a fogyasztási adó esetén a tehermegoszlás igazságtalan. Ha az egyenlő fogyasztási *lehetőségre* jutó egyenlő adó elve alapján állunk, az összehasonlításból a jövedelemadó kerül ki győztesen.

## 2. tábla

**A jövedelmi és fogyasztási adók összehasonlítása két időszak alapján (\$-ban)**

	Jövedelemadó (I)		Fogyasztási adó (II)		Béradó (III)	
	A	B	A	B	A	B
<b>I. időszak</b>						
Bérijövedelem	100	100	100	100	100	100
Adó	10	10	10	-	10	10
Fogyasztás	90	-	90	-	90	-
Megtakarítás	-	90	-	100	-	90
<b>II. időszak</b>						
Kamat	-	9,00	-	10	-	9
Adó	-	0,90	-	11	-	-
Fogyasztás	-	98,10	-	99	-	99
Megtakarítás	-	-	-	-	-	-
Adó összesen	10	10,90	10	11	10	10
Jelenérték	10	10,82	10	10	10	10

**Összevetés a kétidőszakos modell alapján.** A fenti okfejtés mindaddig érvényes, amíg az elemzést egy időszakra korlátozzuk. Ám ez aligha lehet kielégítő megoldás. Végül is a megtakarításokat a jövőbeli fogyasztás reményében eszközlik, így azt sem szabad figyelmen kívül hagynunk. Át kell tehát alakítanunk az egyenlő [fogyasztási] lehetőség meghatározását, mégpedig oly módon, hogy alkalmas legyen



egy hosszabb időszak alatt jelentkező fogyasztási lehetőség-folyam leírására. Noha A és B fogyasztásának idő szerinti lefolyása eltérő, helyzetüket továbbra is azonosnak mondhatjuk, mivel ugyanolyan nagyságú fogyasztási folyamat képesek generálni. Így tehát azonos terhet is kellene viselniük. A jövedelemadó esetén azonban immár nem ez a helyzet. A 2. tábla, amely az A-ra és B-re vonatkozó korábbi elemzést egy második időszak figyelembe vételével bővíti ki, megmutatja, hogy miért.

Tekintsük először a jövedelemadót! Figyeljük meg, hogy míg A csak az I. időszakban fizet, addig B mindkét időszakban köteles fizetni. Miután az I. időszakban ugyanakkora adót fizetett, mint A, a II. időszakban további adót is fizethet kamatjövedelme után. A két időszakra együtt így a B által fizetett adó 10,90 \$, szemben A 10 \$-os adójával. A fogyasztási adó esetén A az I., míg B a II. időszakban fizet adót. B adója ismét csak magasabb, de most később is fizetendő. Mivel az adó elhalasztása az adó-fizető számára nyereség (végsősoron a közbülső időben pénzét kamatra is kihelyezheti), ezért célszerű az adóterhek diszkontált értékét összehasonlítani. Mint a tábla utolsó sora mutatja, 10%-os diszkontláb feltételezése mellett a fogyasztási adó esetében ez megegyezik mind A, mind B számára, míg a jövedelemadó esetén B többet fizet. Ebben az összefüggésben vizsgálva tehát a fogyasztási adó tűnik az igazságos megoldásnak, mivel ez jelent egyenlő terhelést a (fogyasztási potenciál szempontjából) egyenlő lehetőségű egyének számára. Így ebben az esetben az egyenlő lehetőség kritériuma alapján a fogyasztási bázishoz jutottunk el, ellentétben az egy időszakos modellel, ahol ez a jövedelmi bázishoz vezet.

**A béradóval való kapcsolat.** A 2-es tábla IIIA és IIIB oszlopát tekintve megjegyezzük továbbá, hogy a kiadások adóztatása nem csak egy olyan jövedelemadóhoz hasonlítható, amelynek adóalapjából a megtakarításokat kivették, hanem egy olyan jövedelemadóhoz is, amely csak a munkabéreket adóztatja a tőkejövedelmek nélkül. Egy csupán a keresetet terhelő adó ugyanis mind A-t, mind B-t csak az első periódusban adóztatná, és abban is azonos lenne a fogyasztási adóval, hogy jelenértéken ugyanakkora adóterhet róna mindkét személyre. Érdemes lehet az adókat ilyen módon is összehasonlítani, mivel néhányan azok közül, akik hasznosnak tartják a megtakarítások mentesítését az adó alól, valószínűleg meghökkennének a tőkejövedelmek adómentességének gondolatára. Ez szemben áll a hagyományos Adam Smith-i gondolattal, mely szerint ha a jövedelemformák között bármiféle megkülönböztetést kell tennünk, annak inkább a béreket (a „megkeresett” jövedelmet), semmint a („nem megkeresett”) tőkejövedelmeket kellene kedvezményezni.

**Módosítások.** A két megközelítést tekintve sok minden szól a hosszú távú szemlélet javára. A gyakorlati nehézségeket félretéve az ideális megoldás az lenne, ha a születés pillanatából kiindulva az egész élettartamra vonatkozóan azonos

jelenértékű jövedelemmel vagy fogyasztással (ami ugyanaz) rendelkező személyekre azonos jelenértékű adókat vetnénk ki. Ám az elegáns érvelés meginogna, ha realisabb feltételrendszerből indulnánk ki:

1. Az a megállapítás, miszerint azok az egyének, akiknek életjövödelme egyenlő jelenértékű, ténylegesen egyenlő helyzetben is vannak, előfeltételezi azt, hogy ismerjük a jövőbeli szükségleteket és jövedelmeket, így ezek optimális egymáshoz rendelése megvalósítható. Valójában azonban az élet bizonytalan és az ízlés változik, s ez megnehezíti annak a megállapítását, hogy az emberek ténylegesen egyenlő helyzetben vannak-e.

2. Az a megállapítás, miszerint az azonos jelenértékű jövedelemmel rendelkező emberek azonos helyzetben vannak, független attól, hogy időben mikor növekszik a jövedelem, és így azt is feltételezi továbbá, hogy a tőkepiacok tökéletesek, lehetővé téve minden adófizető számára, hogy kölcsönöket vegyenek fel és befektetéseket eszközöljenek azonos kamatláb mellett. Ez nem realisztikus feltételezés. Az alacsonyabb jövedelmű fogyasztók kevésbé könnyen férhetnek hozzá a lehetőségekhez. Ezért a fogyasztási adót különösen terhesnek fogják majd találni életciklusuk azon szakaszaiban, amikor nagyok a kiadásaik.

3. Mivel a jövőbeli jövedelmekről senki sem tudja megmondani, hogy milyenek lesznek, az adót az idő múlásával újra kellene számolni (progresszív kulcsokkal). Ez a kumulatív átlagolás komplex rendszerét igényelné.

4. Ez az elemzés csak a jövedelem- és a fogyasztási adók jelenbeli és jövőbeli fogyasztásra gyakorolt hatásával foglalkozott. A kétféle adóalap hatékonyságának összehasonlításában figyelembe kell venni a munka- és a szabadidő közötti választásra gyakorolt hatást is.<sup>18</sup>

5. Ahogy azt majd később megmutatjuk, a jelenlegi jövedelemadóztatási rendszerről a pénzkiadás adóztatására való áttérés komoly méltányossági problémákat vetne fel az átmeneti periódus idején.<sup>19</sup>

Összességében úgy tűnik, hogy a több periódust (vagy a teljes élettartamot) figyelembe vevő szemléletmód, amely a fogyasztási adó elmélete mögött meghúzódik, a gyakorlatban nehezen lenne alkalmazható, ennek hiányában pedig a fogyasztási adóalap mellett szóló érvek, melyeket a tiszta modell alátámasztott, jóval kevésbé tűnnek meggyőzőnek. Továbbá a két adóalap közti bármely választásnak meg kell engednie az adóalap definíciójában bizonyos tökéletlenségeket – legyenek ezek akár politikai vagy gazdasági tényezőkkel kapcsolatosak –, mivel ilyenek mindenképpen felmerülnek.

<sup>18</sup> Lásd Musgrave és Musgrave 360. old.

<sup>19</sup> Lásd Musgrave és Musgrave 448. o.



**Az örökségek kezelése.** Először is vegyük észre, hogy a 2. táblában felállított kétidőszakos modellünket úgy alkottuk meg, hogy a két időszakon belül az összes jövedelem elfogyasztásra kerüljön. Tegyük fel most, hogy B nem fogyaszt a II-es időszakban, hanem hagyatékot hagy C-re. Ebben az esetben a fogyasztási szemléletű adó-megközelítésben B egyáltalán nem fog adót fizetni. Az adót később C fizetné, amennyiben elfogyasztja az örökséget. Tegyük fel, hogy így tesz. Igazolható, hogy ekkor valóban tisztességes/méltányos megoldás áll elő.<sup>20</sup> B-nek, az érvelés szerint, lehetősége van 1. most fogyasztani, vagy 2. később fogyasztani, vagy (3) C-nek örökséget hagyni. Mindhárom választás esetén B hasznosságérzete nő. A 3.-as esetben B haszna C fogyasztása felett érzett örömeiből származik. Ez az öröm azonban C „adótiszta” (a C által fizetett adók levonása utáni) fogyasztásának nagyságától függ. Az örökség értékének B adóalapjába való beszámolása, amennyiben ez C fogyasztásának későbbi megadóztatásával jár együtt, B örökhagyásból származó hasznosságának kettős adóztatását eredményezné.

A fenti érvelés ellenére annak a véleménynek is van jogosultsága, hogy az adózási méltányosság/egyenlőség értelmezését inkább egy személy forrásainak saját maga általi felhasználására kellene korlátozni, ahelyett, hogy több generációra is kiterjesztenénk. Ebben az esetben az örökséget B II. időszaki fogyasztásával összevontan kellene megadóztatni, mivel ez B egyik lehetősége forrásai felhasználására. A hagyaték beszámítása melletti érvelés további alátámasztást nyer, ha meggondoljuk azt az esetet, amikor C sem fogyaszt, hanem a vagyont továbbadja D-nek és ez így folytatódik a későbbi generációk között is. Ebben az esetben a hagyaték, ha kiemeljük az adóalapból, sohasem lesz megadóztatva. Ráadásul B vagyonörökítésből származó hasznosságérzetét immár inkább C vagyontartásából, nem pedig fogyasztásából kellene eredeztetnünk. Ebben az esetben azonban a kettős adóztatás nem vetődhet föl, és így a vagyonadó hiánya valójában a 3. lehetőség adómentességét jelentené, ezáltal a többi opciónál kedvezőbbé téve ezt a választási lehetőséget.

### *A vagyon mint az adó alapja*

Az a kérdés, hogy megadóztassák-e a vagyont, nemcsak az örökségekkel kapcsolatban merül föl. Megjelenik ez a vagyon tartásával kapcsolatban is. Nyilvánvaló, hogy maga a vagyon tartása is hasznossággal jár – ami a presztízből, hatalomból, biztonságérzetből származtatható – és ez a hasznosság különbözik attól a haszontól, amit a szóbanforgó vagyon fogyasztásra való átváltása okoz. Igazolja-e ez a vagyonra kivetett adót ?

---

<sup>20</sup> Lásd Musgrave és Musgrave 484. old. és G. Brennan: Death and Taxes: An Attack on the Orthodoxy, Public Finance, 1798. 3. szám

**Gyarapodási szemlélet.** A gyarapodási szemléletű jövedelemadóval összefüggésben a vagyont az azt létrehozó jövedelemáramlás tőkésített értékeként fogják fel. Mivel ez a jövedelemfolyam jövedelemként meg van adóztatva, nem lenne megfelelő egy további adót annak tőkeértékére kivetni.

Bár a vagyonadó nem szükséges, ha a gyarapodást megfelelően megadóztatják, igenis helye lehet a vagyonadónak, ha tekintetbe vesszük azt is, hogy a jelenlegi adórendszerben vannak tökéletlenségek. Először is, a gyarapodás nem minden formája esik jövedelemadó alá, különösen nem a kapott ajándékok, vagy örökségek formájában történő vagyonnövekedés. Továbbá a vagyonadó sokkal praktikusabb eszköz lehet a tőkejövedelmek bizonyos formáinak adóztatására, mint amilyenek a jövedelemadó bizonyul. Egyrészt a vagyon sokkal láthatóbb, mint a tőkejövedelmek, és így az adófelügyelő által sokkal biztosabban felismerhető. Ez a tény különleges fontossággal bír a fejlődő országokban. Másrészt vagyonadót olyan vagyontárgyakra is ki lehet vetni, amelyek nem közvetlen jövedelemgyarapításra szolgálnak, így pl. a festmények, vagy a készpénzben tartott megtakarítás; ugyanakkor az ezekből származó imputált/implicit jövedelmeket nem könnyen lehet a jövedelemadóval elérni.

**A lehetőségek egyenlő kezelése.** Amint visszatérünk a horizontális méltányosság fogalmi keretei közé, melyek megkövetelik az egyenlő lehetőségekkel rendelkezők egyenlőségét, a vagyon tartásából származó hasznosságérzetet nem lehet figyelmen kívül hagyni. Tekintsünk egy olyan személyt, aki jövedelmének bizonyos részét megtakarítja, majd ezt később el is fogyasztja. Nézzük azt az esetet, amikor fogyasztási adót vetnek ki. Ennek eredményeképpen mind a jelenbeli, mind a jövőbeli fogyasztás csökken az adóhányad nagyságával. Az adó jelenértéke ugyanaz lesz attól függetlenül, hogy volt-e megtakarítás, vagy sem. Ebből következően a fogyasztási adót méltányosnak tekintettük. Ám az egyén által élvezett, a vagyon tartásából eredő hasznosság, amely a megtakarításból eredően jött létre, nem volt megragadható a fogyasztási adóval. Következésképp a megtakarításból származó *kombinált* előnyök (azaz a megtakarítás által megvalósítható jövőbeli fogyasztás plusz a vagyon tartásából származó kielégülés) együttesen már csak kevésbé csökkennek, mint amekkora az adókulcs. Eszerint a fogyasztási adó, mivel nem veszi számításba a vagyontartásból származó kielégülést, nem semleges, mert a megtakarítóknak kedvez. Az egyenlő választási lehetőségekkel rendelkező emberek egyenlő elbírálása megkövetelné, hogy kiegészítő adót vessenek ki a „hasznosság birtoklására”.<sup>21</sup> Az, hogy ennek az adónak mekkorának kellene lennie, attól függ, mekkora súlyt tulajdonítunk ennek a hasznosságnak.

<sup>21</sup> Lásd J. G. Brennan és D. Nellor: *Wealth, Consumption and Tax Neutrality*, in: *National Tax Journal*, 1982 december. Az a következtetés, miszerint az adó a vagyontartásból származó hasznosság figyelmen kívül hagyása miatt előnyben részesíti a megtakarításokat, akkor érvényes, ha a vagyon hasznát a bruttó vagyon függvényének tekintjük.



Miközben a fenti érvelés rámutat a fogyasztási adó egy tökéletlenségére, egyben javítja is a jövedelemadó értékelését. Mégsem juthatunk arra a következtetésre, hogy a jövedelemadó magasabbrendű lenne: a megtakarítót a jövedelemadóból következően sújtó diszkrimináció könnyen nagyobb mértékű lehet, mint amit a vagyontartásból fakadó kielégülés érzése igazolhatna. Mindennek ellenére a vagyon hasznossága egy további okot szolgáltat arra, hogy ne tekinthessük a fogyasztási adóalap mellett szóló érveket kielégítőnek. Különösen igaz ez arra az esetre, amikor a fogyasztásra egyáltalán nem is kerül sor, és az örökségek örökösről örökösre szállnak.

**További megfontolások.** Végezetül megjegyezzük, hogy a vagyon adóztatása mellett más alapon is érvelhetünk, nemcsak a fizetőképesség elvére hivatkozva. Így a társadalom törődni kívánhat a vagyonkoncentrációnak a politikai hatalom elosztására gyakorolt hatásával is. Ha ez a helyzet, helyes lehet az adó alapját az egyének bruttó vagyonaként definiálni, eltérően a fizetőképességi elv szerinti felfogástól, mely szerint a vagyont nettó módon, azaz az eszközök és az adósságok különbségeként kellene definiálni.<sup>22</sup>

Azonfelül a társadalom egyenlőtlenséggel vagy a vertikális méltányossággal kapcsolatos szempontjai nemcsak a jövedelemmel lehetnek kapcsolatosak, hanem az abból vásárolt dolgok felhasználásával is, azaz a vagyon, vagy a fogyasztás elosztásával. A fogyasztást illetően a társadalom törekedhet bizonyos fogyasztási minimum garantálására, vagy a hivaikodó fogyasztás által kiváltott rossz érzések elkerülésére. A vagyont illetően a vagyoni egyenlőtlenségekből következő társadalmi és politikai hatalombeli egyenlőtlenségek képezhetik megfontolás tárgyát. Az egyenlőtlenség elfogadható foka a két esetben különbözhet. Ha ez a helyzet, több, egymástól eltérő progresszivitású adó alkalmazására lehet szükség ahhoz, hogy mindkét újraelosztási cél teljesíthető legyen. Egy ilyen rendszer sértheti a horizontális méltányosság elvét, de más szempontból kívánatos lehet.

### *Alkalmazás*

Végezetül rá kell mutatnunk, hogy az adóalap megválasztásáról nem lehet „légüres térben”, pusztán a tiszta elmélet keretei között dönteni. A döntés függ az adóztatandó gazdaság szerkezetétől, illetve az e szerkezet által lehetővé tett „adókezelési” módszerektől. Egy mezőgazdasági jellegű társadalomban, ahol a

---

*(folytatás az előző oldalról)*

Ha azonban a vagyontartásból fakadó hasznót a [vagyon által lehetővé tett] anticipált jövőbeli fogyasztásával tekintjük azonosnak, a vagyon hasznának a nettó vagyonnal kell kapcsolatban állnia és ebben az esetben a fogyasztási adó semleges marad.

<sup>22</sup> Lásd Musgrave és Musgrave 476. o.

jövedelmek jelentős része a farmokon keletkezik és ott is kerül elfogyasztásra, a jövedelemadót különösen nehéz lehet alkalmazni. A vagyona, vagy a jószágra kivetett adó, mint a gyarmati idők Amerikájában, sokkal alkalmasabb lehet az adókapacitás felmérésére és adó alá vonására. A fejlődő országok hasonló nehézségekkel találhatják szembe magukat, ha a tőkejövedelmeket a személyi jövedelemadó segítségével kívánják megadóztatni. Ilyen helyzetekben a – biztonsággal felmérhető – ingatlanvagyon megadóztatása hasznos kiegészítő lehet. Ezek a nehézségek ráadásul nemcsak a fejlődő országokban jelentkezhetnek. A személyi jövedelemadó Egyesült Államokban alkalmazott fajtája is messze van attól, hogy komprehenzív legyen, és számos más országban még ennél is rosszabb a helyzet: a tőkejövedelmek egyes formáit nem számítják be az adóalapba, és más jövedelemformákat pedig megkülönböztetetten kezelnek.<sup>23</sup> Ezekből az okokból kifolyólag szükséges lehet egy kiegészítő vagyonadóadó kivetése, még akkor is, ha ez a megoldás csak „második legjobb” eszköz a kívánt komprehenzív jövedelemadó közelítésére.

Továbbá, bár a gazdasági teljesítőképesség megfelelő jelzőszámának megválasztása fontos, ez csak az első lépés megtételét jelenti az egyenlő teherviselést megvalósító adórendszer megtervezésében. A második lépés ennek a mutatószámnak – legyen ez akár a fogyasztás, akár a jövedelem vagy a vagyon nagysága – a gazdasági és jogi intézményrendszer összetettségéhez történő hozzáigazítása. A folyamat során temérdek kifejezetten nehéz technikai probléma adódhat: hogyan adóztassák meg a vállalatokat és az árfolyamnyereséget, hogyan kell az amortizációt ütemezni, hogyan kellene a pénzügyi intézmények sajátos kérdését kezelni és így tovább. Mivel a gazdaság komplex és az adótörvényeket ennek megfelelően kell megszabni, egyetlen kizárólagos adóalap-koncepció sem vihető tökélyre. Ezenkívül egy igazságos adórendszer nem is lehet egyszerű. Ugyanakkor egy rendkívül bonyolult adórendszer nemcsak a törvényes kereteken belül maradó adó alóli kibúváshoz vezet (egyres adófizetők tevékenységeik megválasztásánál adóterhek csökkentésének célját fogják szem előtt tartani), hanem törvénytörő adócsaláshoz is. Az adópolitika ezért legalább annyira művészet, mint amennyire tudomány; inkább csak az igazságosság egy megfelelő fokának elérésére, mintsem tökéletes megvalósítására törekedhet.

### ***A fizetőképesség és a vertikális méltányosság***

Most abbahagyjuk annak vizsgálatát, hogyan is mérhető legjobban az adófizetési képesség, és a továbbiakban a jövedelmet használjuk mérőszámaként. Az azonos jövedelemmel rendelkező embereknek ezek szerint ugyanakkora nagyságú adót

<sup>23</sup> Lásd Musgrave és Musgrave 16-18. fejezet.



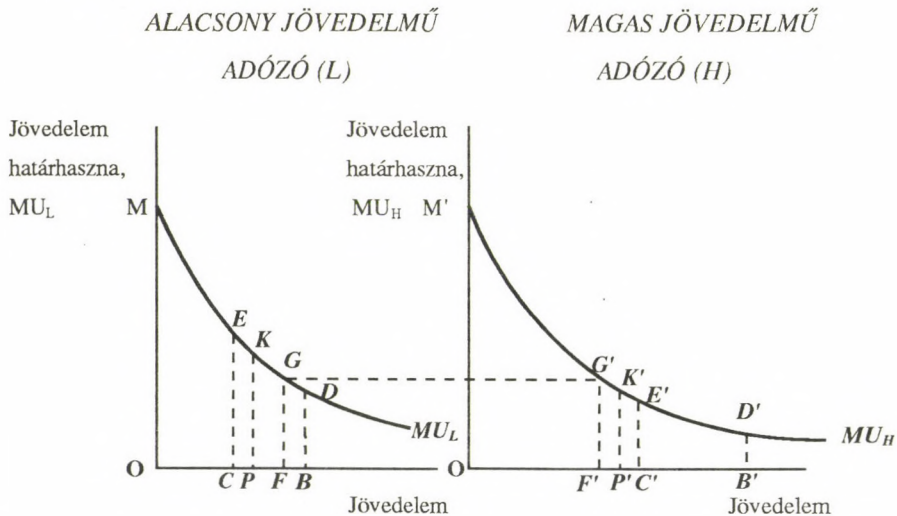
kellene fizetniük. További válaszra vár viszont az a kérdés, hogy a különböző jövedelemmel rendelkező adóalanyok adóterheinek mennyire kell különböznie. Hogyan kellene a vertikális méltányosság kérdését megoldani? Bár érvelésünk a jövedelmi különbségekre vonatkozik, ugyanaz a gondolatmenet alkalmazható a fogyasztásbeli differenciákra is.

### Az egyenlő áldozat szabálya

John Stuart Mill óta a vertikális méltányosság kérdését az egyenlő áldozat fogalomrendszerében vizsgálják. Akkor mondjuk azt, hogy az adófizetők egyenlő elbírálás alá esnek, ha az általuk fizetett adó egyenlő áldozatot vagy jóléti veszteséget takar.<sup>24</sup> A jóléti veszteség viszont összefügg a jövedelem egy részének elvesztésével. Ha a jólét és a jövedelem szintje közti kapcsolat (pontosabban az egyes jövedelemszintekhez tartozó határhaszon) minden adófizető esetében ugyanaz, akkor az egyenlő áldozat szabálya szerint az egyenlő jövedelemmel (vagy fizetőképességgel) rendelkezőknek ugyanakkora mértékben kell hozzájárulniuk a közteherviseléshez.

#### 1. ábra

##### Az egyenlő áldozat mértékei



<sup>24</sup> Lásd *John Stuart Mill: Principles of Political Economy*, ed. by W. J. Ashley, London, Longman, 1921, 804. o.

Továbbáblépve, a különböző jövedelemmel rendelkezőknek különböző nagyságú adót kell fizetniük. Bonyolultabb kérdés, hogy mennyire kell különbözniük ezeknek az adóknak. Ahhoz, hogy megválaszolhassuk e kérdést, ismernünk kell a különböző jövedelmekhez tartozó határhasznok alakulását, de az egyenlőség értelmezésétől függően még ekkor is különböző válaszokat kapunk. Konkrétan az a kérdés, hogy az egyenlő áldozathozatal elve tényleg progresszív adózást kíván-e?

**Alternatív szabályok.** A válasz függ mind a jövedelem határhaszonfüggvényének alakjától mind pedig attól, hogyan definiáljuk az „egyenlő áldozathozatalt”. Az áldozat-egyenlőséget értelmezhetjük abszolút értelemben, de arányos illetve határszemszámokban (legkisebb teljes/együttel áldozat) is. Ezek a koncepciók az 1. ábra segítségével magyarázhatók: a bal oldali diagram az alacsony jövedelmű L adózóra, a jobb oldali a magas jövedelmű H adózóra vonatkozik.  $MU_L$  és  $MU_H$  illetve H jövedelmének határhaszonfüggvényei. A feltevések szerint a két függvény azonos; a függvény lassuló ütemben csökken. L adózás előtti jövedelme OB, amíg H-é OB'. Az L és H által élvezett teljes hasznosság rendre OBDM és OB'D'M'. Ha kettőjükötől összesen egy adott T nagyságú adót kell elvonunk, hogyan osszuk szét az adóterhet közöttük a három szemléletnek megfelelően?

**Abszolút áldozat.** Az abszolút értékben egyenlő áldozathozatal esetével kezdve az OB jövedelemmel rendelkező L adózó CB adót fizet, amíg az OB' jövedelemmel rendelkező H adófizető C'B' adót. CB és C'B' összege a kívánt T nagyságú adóbevételel egyenlő. L elvesztett haszna, azaz áldozata CBDE, míg H-é C'B'D'E', továbbá T úgy oszlik meg kettejük között, hogy  $CBDE = C'B'D'E'$  teljesüljön.

Ha a határhaszon konstans [állandó nagyságú] lenne (azaz ha MU párhuzamos volna a vízszintes tengellyel), az abszolút mértékben egyenlő áldozathozatal azonos nagyságú adóterhet jelentene bármilyen nagyságú jövedelem esetén. Viszont csökkenő MU esetén az adóterhnek a jövedelemmel párhuzamosan növekednie kell. Mindez világos, ám ebből még nem következik, hogy progresszív adót kell alkalmazni. Matematikailag bizonyítható, hogy a kívánt nagyságú adó elosztása lehet progresszív, regresszív vagy éppen fix arányú is, attól függően, hogy a jövedelem határhasznának (a jövedelem nagyságára vonatkozó) rugalmassága kisebb-e vagy nagyobb-e egynél, illetve egyenlő eggyel.<sup>25</sup> Bár ésszerűnek tűnik az a feltételezés, hogy az MU csökkenő függvény, csökkenésének ütemére elméletileg nincs triviális válaszuk. Így nincs egyértelmű kritérium, aminek alapján eldönthető lenne, hogy az abszolút mértékben egyenlő áldozatvállalás progresszív adózást kíván-e, nem is szólva a progresszió fokáról.

<sup>25</sup> Lásd Paul A. Samuelson: Foundations of Economic Analysis, Cambridge, Mass., Harvard, 1947, p. 227.



2. **Arányos áldozat.** Ha az adóterhet az arányos áldozat elve szerint osztják meg, L adója PB lesz, H pedig  $P'B'$  nagyságú adót fog fizetni, úgy, hogy adójuk összege,  $PB+P'B'$  újra csak T-vel legyen egyenlő. Kettejük között úgy oszlik meg az adó, hogy az adózás előtti hasznosságból az adó következtében elvesztett rész aránya L esetében (PBDK/OBDM) ugyanakkora legyen, mint H esetében ( $P'B'D'K'/O'B'D'M'$ ). Esszerint a szabály szerint nyilvánvaló, hogy egy állandó értékű MU függvény fix kulcsú adóztatást kívánna meg. Az is látható, hogy a lineárisan csökkenő MU függvény progresszivitást kíván meg, de az általánosítás már nehézségekbe ütközhet, ha az MU az általánosan feltételezett módon, lassuló ütemben csökken. Bármelyik konkrét esetben az eredmény ugyanúgy függ az MU függvény szintjétől és meredekségétől, mint a jövedelem kezdeti megoszlásától és a kívánt adóbevételei összegtől.

3. **Határáldozat.** Az egyenlő határáldozat elve szerint L FB, H pedig  $F'B'$  nagyságú adót fizet, ahol  $FB+F'B'$  egyenlő a kívánt T bevétellel. A határáldozat meg- egyezik, mivel  $FG=F'G'$ . Ugyanakkor kettejük együttes haszonáldozata (az  $FDBG+F'D'B'G'$  összeg) minimalizálva van. Adózás utáni jövedelmük  $OF=O'F'$  szinten kiegyenlítődt.

Ha a jövedelem határhaszna konstans lenne, az egyéni adóterhek nagysága, megoszlása az egyenlő határáldozat elvéből nem határozható meg. Bármely olyan elosztás, amely minden adófizetőtől legalább valamilyen kis összeget követel, megfelelné a követelményeknek. Ha az MU függvény csökkenő, akkor az egyenlő határáldozat elve „maximális progressziót” jelent; azaz a jövedelmek egy szintre hozását követeli meg, addig [az egységes szintig] vágva vissza az egyéni jövedelmeket, amíg csak el nem érjük a kívánt bevételt. A csökkenés aránya ebben az esetben nem számít.

Az azonos határáldozat alapelve mindkét adófizetőnél ugyanakkora jövedelmet hagy, mint azt az 1. ábra is mutatja. Továbbá a legkisebb, L-re és H-ra összesített (együttes) teljes áldozathozatalt eredményezi. Ugyanahhoz az eredményhez jutunk, akár az egyenlő határáldozat, akár a legkisebb teljes áldozat szabályát alkalmazzuk. Tételezzük fel azonban, hogy a szükséges összáldozóbevétele kisebb annál az összegnél, mint amennyivel H jövedelme meghaladja L-ét. Így az egyenlő határáldozat nem érhető el, és az eredményt a legkisebb teljes áldozat elve szerint kell megállapítani. A legkisebb teljes áldozat eléréséhez az adót úgy vetik ki, hogy a legmagasabb jövedelmekből annyit nyisszantsanak le, hogy azok, akik adót fizetnek egyenlő határáldozatot hozzanak, de nem kell szükségszerűen minden egyénnek az adófizetők csoportjába tartoznia.

Így az egyenlő határáldozat elvét inkább tekinthetjük hatékonysági szabálynak (a minimális teljes áldozat megkövetelése miatt), mint méltányosságának; ha

azonban ezt a lépést megtettük, a vita valójában a kívánt bevétel kérdésén túlra is kiterjed. Ahelyett, hogy azt mondanánk, az adózásból származó áldozathozatalt kell minimalizálni, azt is mondhatjuk, hogy a megmaradt pénzből származó jólétet kell maximalizálni, amely elvezet minket az előzőekben már vizsgált kérdéshez, az igazságos elosztás utilitárius szemléletéhez.<sup>26</sup> Végül is, ha a magánjövedelemből származó maximális összkielégülést próbáljuk meg elérni, a kiegyenlítés nem korlátozódhat a közszolgáltatások fedezetéül szolgáló összeg nagyságára.

**Következtetés.** A H-ra és L-re vonatkozó eredményeket összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy H számára a határszabály a legkedvezőtlenebb, L-nek pedig ez a legjobb. Amíg a hasznossági függvény csökkenő, mindig ez lesz a helyzet. Ha a függvény az 1. ábra szerinti, H jobban jár az abszolút, mint az arányos szabály alkalmazása mellett, ám ennek nem mindenféleképpen kell így alakulnia.

Az egyenlő határáldozati szabály kivételével a többi áldozategyenlőségi elvből nem következik egyértelműen, hogy az adórendszernek progresszívnek kell lennie, és így nem adódik egyértelmű következtetés a progresszió mértékére sem; ez még akkor is igaz, ha elfogadjuk az elemzés mögött húzódó feltevéseket a hasznosságfüggvények csökkenő és egymással megegyező voltáról. Még az egyenlő abszolút áldozat elvéből is, amelyet némelyek a három formula közül a leginkább indokolhatónak tartanak, csupán annyi következik biztosan, hogy a jövedelem növekedésével az adókötelezettségnek is növekednie kell. Ezen túlmenően intuitív alapon semmilyen konklúzióra nem juthatunk arról, hogy szükséges-e a progresszió, és ha igen, milyen mértékűnek kellene lennie. A dolgok az egyenlő arányos áldozat elvének esetében még kevésbé jósolhatók meg. Összességében a fizetőképességi elv használata két okból sem vezet az adótáblát illetően egyértelmű következtetésre; a válasz ugyanis függ (1) attól, hogy az egyenlő áldozathozatal milyen meghatározását választjuk, továbbá (2) az MU függvény pontos alakjától.

### *A társadalmi hasznosságon alapuló megközelítés*

Ahogy azt az igazságossági kritérium tárgyalásánál már korábban megjegyeztük, az egész megközelítéssel kapcsolatban komoly nehézségek állnak fenn. Bár a csökkenő határhaszonfüggvény feltevése ésszerűnek látszik, a függvény pontos lejtése/alakja nem ismert és egyénenként is változhat. Még alapvetőbb az a probléma, hogy a hasznosság személyek közötti összehasonlítása önmagában is megkérdőjelezhető.

**A jövedelem társadalmi hasznossága.** A fentiek miatt sokkal realisabb a problémát az egyes egyének által ténylegesen tapasztalt szubjektív hasznosságokon

<sup>26</sup> Lásd Musgrave és Musgrave 87.o.



alapuló egyéni hasznossági függvényeken alapuló megközelítés helyett az egymást követő jövedelemegységek társadalmi szintű értékelésén alapuló társadalmi hasznosság-függvény alapján vizsgálni. Ilyen függvényt a költség-haszon elemzés tárgyalásánál már vázoltunk. Ugyanaz alkalmazható a jövedelemadó progressziójára is. E keretben például azt is megkérdezhetjük, hogy a szövetségi jövedelemadó érvényes adókulcsszerkezetéből az eltérő hasznosságok milyen súlyozására következtethetünk?

Egy egyszerű számítással fogjuk illusztrálni, miről is van szó. A 3. tábla 1-től 4-ig terjedő sorszámozású sorai a korrigált bruttó jövedelem [adjusted gross income] szintjét (továbbiakban KBJ), az adót, az adózás utáni KBJ-t, valamint a vonatkozó legmagasabb határadókulcsokat mutatják bizonyos kiválasztott KBJ szintek szerint. Az 5. és 6. sor a jövedelem implicit társadalmi határhasznát mutatja, feltételezve, hogy az érvényes amerikai adórendszer az *egyenlő határáldozat* elvének megfelelően lett kidolgozva. Ha egy 10 000 dolláros jövedelem utolsó dollárjához képest 11 cent testesít meg (a társadalmi értékítélet szerint) ugyanakkora áldozatot, mint ha egy 20 000 dolláros jövedelem utolsó egységéből 16 centet veszünk el, akkor az utóbbi társadalmi értékelésének az előző  $11/16$ -ának kell lennie. Ha a határdollár értékelését a 10 000 dolláros szintnél 100-nak tekintjük, ez az index a 20 000 dollárnál 69-el lesz egyenlő és így tovább. Láthatjuk, hogyan esik le az index értéke a 10 000-nél kijelölt 100-ról a 100 000 dolláros szinthez tartozó 22-re.

Tegyük fel ezután, hogy a rendszert aszerint tervezték, hogy egyenlővé tegye a különböző KBJ szinteken az abszolút áldozathozatal értékét. A táblázat 7. sora megmutatja a különböző KBJ-khez tartozó jövedelemtartományokat, melyeket a vonatkozó adózás előtti és utáni jövedelmek nagysága jelöl ki. A 8. sor az implicit társadalmi hasznossági indexet mutatja. Ez az index most inkább az egyes jövedelemtartományokra vonatkozik, nem pedig a jövedelem határdollárára. Így a 10 000 dolláros KBJ esetén az adó 674 dollárral egyenlő. Ha az adott jövedelemtartományon az egy dollárra eső társadalmi átlagértékelést 1 dollárnak vesszük [100%], az abszolút áldozat a társadalmi értékelés szerint 674 dollárral egyenlő. Ha 2453 dollárt kell 20 000-res KBJ-nél fizetni ahhoz, hogy ennek ugyanakkora társadalmi értéke legyen, abban a sávban az átlagdollárnak  $674/2453 = 0,274$  [27,4%-os] társadalmi értékkel kell bírnia. Azaz, ha a legalacsonyabb kategóriában 100-as indexet rendelünk az egydolláros társadalmi értékeléshez, 27,4-es indexhez jutunk a második kategóriában és így tovább.<sup>27</sup> Vegyük

<sup>27</sup> Egy valódi társadalmi határhasznfüggvény megállapítása érdekében (azaz, hogy ne olyat kapjunk, amely az adózás előtti és utáni jövedelmek közti tartományra vonatkozik) szükséges lenne egy az elvesztett jövedelem minden egyes további dollárjához tartozó növekvő érték alkalmazása, ezáltal jelezve a társadalmi határhasznfüggvény alatti területet. Ilyen kísérlet található *Koichi Mera*: Experimental Determination of Relative Marginal Utilities, Quarterly Journal of Economics, 1969 augusztus, 464 – 477. o.

észre, hogy a 8. sorban bemutatott társadalmi határhaszonindexek sokkal erősebben csökkennek, mint ugyanazok a 6. sorban. Ez, mint ahogy az várható volt, azért van, mert az egyenlő határáldozati szabály csak akkor eredményezi az alacsonyabb jövedelmek adóztatását, ha relatíve kis meredekségű társadalmi határhaszonfüggvényt tételezünk fel.

### 3. tábla

#### A jövedelem társadalmi határhaszna és az adókulcsok

	Adófizető			
	A	B	C	D
I. Adóadatok (\$)				
1. KBJ	10 000	20 000	50 000	100 000
2. Adó*	674	2 453	14 889	36 549
3. Adózás utáni KBJ	9 326	17 547	35 111	63 451
4. Adókulcs a felső sávban	11%	16%	33%	50%
II. Társadalmi határhaszon: 1. Egyenlő határáldozat elve				
5. KBJ (\$)	10 000	20 000	50 000	100 000
6. Társadalmi határhaszonindex	100	69	33	22
III. Társadalmi határhaszon: 2. Egyenlő abszolút áldozat elve				
7. KBJ tartomány (\$)	9 326 – 10 000	17 547 – 20 000	35 111 – 50 000	63 451 – 100 000
8. A társadalmi határhaszonindex átlagos értéke a jöv. tartományon	100	27,4	4,5	1,8

\* Az USA 1984-es jövedelemadó-szabályai szerint, eltartottak nélkül, házastársak együttes adóbevallása esetén. A C és D adófizetők esetén 25%-nyi adóalapból történő leírást tételeztünk fel; az A és B adófizetők esetén az adómentes sávot használtuk.

Ezek az eredmények természetesen azon a naiv előfeltevésen nyugszanak, hogy a törvényhozás által megszavazott adókulcs táblázatok valamelyik, az adóterhet az egyenlő áldozathozatal elve alapján felosztani igyekvő szabály szigorúan vett alkalmazásából születnek, ami a valóságban ritkán fordul elő. A fenti gyakorlat mindazonáltal hasznos az adókulcs-progesszió és a jövedelem társadalmi határhasznáról vallott implicit nézetek közötti kapcsolat bemutatásában.

Fordította Tóth Norbert



### *További olvasmányok*

*Goode, R.* (1977): The Economic Definition of Income. In: J. Pechman (ed.), *Comprehensive Income Taxation*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

*Simons, H.* (1938): *Personal Income Taxation*, Chicago: University of Chicago Press.

*Goode, R.* (1980): The Superiority of the Income Tax, és *D. Bradford*: The Case for a Personal Consumption Tax. In: J. Pechman (ed.), *What Should be Taxed: Income or Consumption?*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

*Kaldor, N.* (1955): *An Expenditure Tax*, London: G. Allen. 1. fejezet és függeléke

*Blum, W. J.—H. Calven, Jr.* (1953): *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, Chicago: University of Chicago Press.

*Mill, J. S.* (1921): *Principles of Political Economy*, London: Longman's, Green and Co. Book V, Chap. II.

*Pigou, A. C.* (1928): *A Study in Public Finance*, London: MacMillan. II. rész, 1. és 2. fejezet

## Adózás és újraelosztás<sup>1</sup>

„A dolgok természetéből következik, hogy a kezdetek enyhék, ám, hacsak nem vagyunk nagyon óvatosak, a kulcsok mértéke gyorsan többszörösére nő, és végül elérünk egy olyan pontot, amit senki nem láthatott előre.”

F. Guicciardini (ca. 1538)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Taxation and redistribution. In: Hayek, Friedrich A.: *The Constitution of Liberty*, 306-323.o., Routledge & Kegan Paul Ltd., London and Henley, 1960. A szöveg megjelentetéséhez a szerző örököse, dr. Laurence Hayek volt szíves hozzájárulását adni.

<sup>2</sup> A fejezet elején található idézet F. Guicciardini *La decima scalata c*, munkájából származik, in: P. és L. Guicciardini (szerk): *Opere inedite*, Florence, 1867, X, 377. A progresszív adózásról folytatott igen figyelemre méltó tizenhatodik századi vita, valamint az abból eredeztethető idézett megfigyelés megérdemel egy rövid áttekintést. A tizenötödik században az a Firenzei Köztársaság, amely a megelőző két évszázadban a törvény által megszabott személyi szabadságoknak az ókori Róma és Athén óta nem látott rendszerét mondhatta magáénak, a Medici család uralma alá került, akik a tömegekre való hivatkozással mindinkább despotikus hatalomra tettek szert. Erre a célra többek között a progresszív adózás eszközét használták. Ahogy Guicciardini más helyütt írja: „Jól ismert az a tény, hogy Cosimo, a későbbi időkben pedig az adózás milyen mértékben nyomta el a nemességet és a gazdagokat. A Mediciek soha nem vallották be, hogy mindennek az volt az oka, hogy a progresszív adózás révén egy jogszerűnek tűnő, biztos hatású romboló eszköz volt a kezükben, hiszen mindig fenntartották maguknak a hatalmat, hogy bármikor lecsapjanak bárkire, akire akartak”. („Del Reggimento di Firenze,” *Opere inedite*, II, 40) Amikor a következő évszázadban egyszer ismét fölvetődött a progresszív adózás gondolata, Guicciardini írt két nagyszerű esszét a progresszív adózásról, egyet mellette, egyet pedig, és nyilvánvalóan ez képviselte az ő véleményét, ellene. (A megírás dátumaként a K. T. von Eheberg által (*Finanzwissenschaft, Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. kiadás, Jena, 1909.) feltüntetni javasolt 1538 nem több sejtésnél.) Ezek az esszék kéziratban maradtak egészen a tizenkilencedik századig, amikor is aztán publikálták őket. A szerző legfőbb ellenvetése az, hogy „az egyenlőség, amit el kell érünk, abban áll, hogy egyetlen állampolgár sem nyomhatja el a másikat, és valamennyi állampolgár a törvényeknek és a hatóságoknak van alárendelve, és hogy mindenkinek a hangja, aki a Tanácshoz bebocsátást nyer, ugyanannyinak számít, mint bárki másé. Ez a szabadságban való egyenlőség jelentése, nem pedig az, hogy mindenkinek minden tekintetben egyenlőnek kell lennie.” (X, 368) A továbbiakban (p. 372) így érvel: „Az nem szabadság, ha a közösség egy részét elnyomják és megkárosítják a többiek, és nem is ezért küzdöttünk a szabadságért, hanem azért, hogy mindenki biztonsággal képes legyen fenntartani a saját megfelelő helyzetét.” (i. m.) A progresszív adózás hívei az ő számára „suscitatory del popolo, dissipatory della liverta e de buoni governi delle repubbliche.”

Szerinte a fő veszély az, amit a fejezet elején levő idézett passzusban megfogalmazott, és amit itt olvasni is visszaidézhetünk: „Ma é la natura delle cose, che i principii commincianopiccoli, ma se l'uomo non avvertisce, moltiplicano presto e scorrono in luogo che poi nessuno é a tempo a provvedervi”. Erről v.ö. G. Ricca-Salerno, *Storia delle dottrine finanziarie in Italia* (Palermo, 1896), pp. 73–76, és M. Grabein, „Beitrag zur Geschichte der Lehre von der Steuerprogression,” *Finanz-archiv*, XII (1895), 481–96.



1. Sok szempontból szerettem volna kihagyni ezt a fejezetet. Az ebben foglalt érvelés olyannyira széles körben elterjedt nézeteket sért, hogy minden bizonnyal sokakat meg fog botránkoztatni. Adózásról kialakított álláspontomat feltehetően még azok is doktrinernek, szélsőségesnek és kivihetetlennek fogják tartani, akik egyébként sok tekintetben velem együtt gondolkodnak s nézeteimet általánosságban elfogadhatónak tartják. Sokan bizonyára hajlanának arra, hogy helyreállítsák mindazokat a szabadságokat, amelyek mellett a korábbiakban érveltem, feltéve, ha mindazokat az igazságtalanságokat, amiket ez okozna, korrigálni lehetne megfelelő adózási intézkedésekkel. A progresszív adózás révén megvalósuló újraelosztást ma már csaknem teljesen általánosan igazságosnak tartják. Ennek a kérdésnek a tárgyalását kihagyni mégis álszent dolog lenne. Sőt mi több, ha így tennénk, nemcsak figyelmen kívül hagynánk azt, ami számomra a demokratikus berendezkedéssel járó felelőtlenség fő forrásának tűnik, hanem szemet hunynánk egy olyan alapvető kérdés felett, ami jövőbeli társadalmunk egész karakterét meghatározhatja. Noha esetleg komoly erőfeszítéseket kell tennünk annak érdekében, hogy e témában dogmává vált nézeteinktől megszabaduljunk, ha magát a kérdést világosan fogalmazzuk meg, egyértelmű lesz, hogy ezen a területen a politika a más területeken tapasztalhatónál is nagyobb mértékben mozdult el az önkényesség irányába.

Hosszú ideig gyakorlatilag nem kérdőjelezték meg a progresszív adózás elvét, s a róla folytatott viták meglehetősen kevés új elemet hoztak fel, az utóbbi időben viszont megjelent a probléma kezelésének egy sokkal kritikusabb módja is.<sup>3</sup> Nagy szükség van ugyanakkor még mindig az egész tárgykör további újragondolására. Ebben a fejezetben ellenvetéseinknek sajnos csak rövid összefoglalását tudjuk adni.

---

<sup>3</sup> Tíz évvel ezelőtt már csak alig néhány közgazdász volt, aki elvileg ellenezte a progresszív adózást, közöttük *L. von Mises* (lásd *Human Action*, New Haven, Yale University Press, 1949. 803. oldal és utána) és *H. L. Lutz* (*Guideposts to a free economy*, New York, 1948; különösen a xi. fejezet érdemel említést). Úgy tűnik, hogy a fiatalabb generáció tagjai közül elsőként *D. M. Wright* *Democracy and Progress* c. műve (New York, 1948 94-103. oldalak) mutatott rá a veszélyekre. A vita általános újrafelvetése *W. J. Blum és Harry Kalven, Jr.* *The Uneasy Case for Progressive Taxation* című, először a *University of Chicago Law Review*-ben (Vol. XIX, 1952) publikált, majd a *University of Chicago Press* által 1952-ben külön is kiadott megfontolt tanulmányának köszönhető. A kérdést két korábbi tanulmányomban, "Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression", *Schweizer Monatshefte*, Vol. XXXII (1952) és "Progressive Taxation Reconsidered", [megjelent a *M. Sennholz* (szerk) *On Freedom and Free Enterprise: Essays in Honor of Ludwig von Mises*, c. kötetben (Princeton, 1956)] én is tárgyaltam. Ez utóbbi tanulmány jelentős részét beépítettem ebbe a fejezetbe. A progresszív adózás nagy-britanniai történetének ugyan nem kritikai, de nagyon megvilágító erejű elemzését adja *F. Shebab* *Progressive Taxation* című, nemrégén publikált munkája.



Rögtön le kell szögeznünk, hogy az egyetlen fajta progresszivitás, amire érvelésünk vonatkozik, és amit hosszú távon a szabad intézményekkel összeegyeztethetetlennek tartunk, az az adózás [az adórendszer] egészének progresszivitása, vagyis az, amikor az összes adót egybevéve a magasabb jövedelmek az arányosan rájuk esőnél nagyobb terheket viselnek. Jó ok lehet arra, hogy az egyes adók (ezek közül is különösen a jövedelemadók) többlépcsősek [nem arányosak] legyenek: ezen a módon lehet kompenzálni sok indirekt adónak azt a hatását, hogy erősebb mértékben terhelik az alacsonyabb jövedelmeket. Ez az egyetlen érvényes érv az adóprogresszió mellett. Ez az érvelés azonban az egyes adókra csak egy adott adószerkezeten belül vonatkoztatható, és nem terjeszthető ki az adózás egészére. Ezen a helyen elsősorban csak a progresszív jövedelemadóval foglalkozunk, mert az utóbbi időben azt használták arra, hogy az adórendszer egészét erősen progresszívvá tegyék. Adott adórendszeren belüli különböző adónemek megfelelő összehangolásának kérdésével itt nem foglalkozunk.

Szintén nem foglalkozunk külön azokkal a problémákkal, melyek abból fakadnak, hogy bár manapság a progresszív jövedelemadózás a jövedelem-újraelosztás legfőbb eszköze, nem ez az egyetlen módja a szóban forgó cél elérésének. Nyilvánvaló, hogy arányos adózás mellett is lehetséges jelentős mértékű újraelosztást megvalósítani. Ehhez csak arra van szükség, hogy a bevételek jelentős részét olyan szolgáltatások előállítására fordítsák, amelyeket elsősorban egy bizonyos osztály élvez [vesz igénybe], vagy pedig arra, hogy a fenti forrásból közvetlenül támogassák a szóban forgó osztályt. Kérdéses persze, hogy a legalacsonyabb jövedelmű csoportok tagjai milyen mértékben hajlandók elfogadni, hogy szabadon elköltethető jövedelmeiket adókkal csökkentsék az ingyenes szolgáltatások ellenértékéért. Szintén nehéz előre látni azt, hogy ez a módszer miképpen lenne képes lényegesen módosítani a magasabb jövedelmű rétegek belső jövedelmkülönbségeit. Valószínűsíthető, hogy segítségével a gazdagok mint osztály és a szegények mint osztály között lényeges átcsoportosítás valósulna meg. Ez azonban még nem eredményezné a jövedelmi piramis tetejének azt a lelapítását, ami viszont a progresszív adózás legfontosabb hatása. A viszonylag jómódúak számára ez valószínűleg azt jelentené, hogy miközben összes jövedelmük után arányosan adóznak, a szolgáltatások igénybevételében különbségeik elhanyagolhatóak lennének. Ugyanakkor a progresszív adózás által létrehozott relatív jövedelemváltozások éppen ennek az osztálynak az esetében a legjelentősebbek. A progresszív adózásnak a technikai haladásra, az erőforráselosztásra, az ösztönzőkre, a társadalmi mobilitásra, a versenyre és a beruházásokra gyakorolt hatása éppen ezen az osztályon keresztül érvényesül. Bármilyen is történjék a jövőben, a progresszív adózás jelenleg mindenesetre a jövedelem-újraelosztás legfontosabb eszköze, s nélküle az újraelosztásra irányuló bármilyen politika csak nagyon korlátozott lenne.

2. A progresszív adózás, sok más efféle intézkedéshez hasonlóan annak közhatalmi jelenlegi fontosságát, hogy félrevezető módon csempészték be a köztudatba. A francia forradalom idején és az 1848-as forradalmakat megelőző szocialista agitá-



ció során, amikor nyíltan jövedelem-újraelosztási szándékkal érveltek mellette, határozott elutasításra talált. „A dolog kitalálóját kellene kivégezni, nem pedig tervét bevégezni [kivitelezni]”<sup>4</sup> válaszolt a hasonló korai javaslatokra a liberális Turgot.<sup>5</sup> Az 1830-as években, amikor már szélesebb körben követelték a progresszív adózás bevezetését, J. R. McCullogh a következőképpen fogalmazta meg a legfőbb elvenérvet azóta sokat idézett mondásában: „Abban a pillanatban, amint szem elől tévesztjük azt az alapelvet, hogy minden egyéntől csak *jövedelmének vagy vagyonának ugyanakkora hányadát* szabad elvonni, egy tengeren találjuk magunkat, kormánylapát és iránytű nélkül: innentől kezdve bármekkora igazságtalanság vagy butaság elkövetésére képesek lehetünk”.<sup>6</sup> Karl Marx és Friedrich Engels őszinték voltak 1848-ban, amikor az „erősen progresszív, vagy sávós jövedelemadót” azon eszközök egyikéül javasolták, amelyek révén a forradalom első szakasza után „a proletariátus arra használja majd fel politikai uralmát, hogy a burzsoáziától fokról fokra elragadjon minden tőkét, hogy az állam [azaz az uralkodó osztállyá szervezett proletariátus] kezében centralizáljon minden termelési szerszámot”.<sup>7</sup>

Ezeket az eszközöket úgy jellemezték, mint „a tulajdonjogba és a polgári termelési viszonyokba való zsarnoki beavatkozások[at]”; mint olyan „...rendszabályok[at] ... amelyek gazdasági szempontból elégtelenek és tarthatatlanok, amelyek azonban a mozgalom folyamán felülműlják önmagukat, a régi társadalmi rendbe való további beavatkozásokat tesznek szükségessé, és mint az egész termelési mód átalakításának eszközei elkerülhetetlenek”.<sup>8</sup> Az akkoriban jellemző általános attitűdöt azonban még

<sup>4</sup> Itt egy lefordíthatatlan szójáték van az eredetiben, ami azon alapszik, hogy az angolban az *execute* szó egyaránt jelent *kivitelezést* és *kivégzést*. (A fordító megjegyzése.)

<sup>5</sup> Turgot mellékes megjegyzését „Il faut exécuter l’auteur, et non le projet” F. Gentz idézi, „Ueber die Hülfquellen der französischen Regierung”, *Historisches Journal*, III. (1799), 138. oldal. Gentz maga itt egy megjegyzést is fűz a progresszív adózás témájához: „Nun ist schon eine jede Abgabe, bei Welcher irgend eine andere, als die reine (geometrische) Progression der Einküfte oder des Vermögens zum Grunde liegt, jede, die sich auf das Prinzip einer steigenden Progression, gründet, nicht besser als ein Strassenraub.” Gentz a „progresszió” kifejezést itt természetesen az adó abszolút mennyiségére, nem pedig annak arányára érti.

<sup>6</sup> [J. R. McCullogh], „On the Complaints and Proposals Regarding Taxation,” *Edinburgh Review*, LVII (1833), 164. oldal. Ez a korai cikk beépült ugyanannak a szerzőnek egy későbbi, jobban ismertté vált kibővített művébe: *Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System* (London, 1845, p. 142).

<sup>7</sup> A szögletes zárójelben szereplő rész nem szerepel Hayek szövegében. (A fordító megjegyzése.)

<sup>8</sup> Lásd Karl Marx, *Selected Works*, szerk. V. Adoratsky (London, é. n.), I, 227. old. Mint Ludwig von Mises rámutatott, a „társadalmi rend további támadását teszi szükségessé” szavak a Kommunista Kiáltvány eredeti változatában nem szerepeltek, azokat F. Engels tette hozzá az

*folyt. a köv. oldalon*

jól foglalta össze A. Thiers megállapítása, miszerint „az arányosság egy elv, a progresszió azonban nem egyéb, mint gyűlöletes önkényeskedés”,<sup>9</sup> vagy John Stuart Mill megállapítása, amely szerint „a progresszió a rablás enyhe formája”.<sup>10</sup>

Azonban azután, hogy ezt az első offenzívát visszaverték, a progresszió melletti érvelés új formában ismét megjelent a színen. A társadalomreformerek, miközben tagadták, hogy szándékaik a jövedelmelosztás megváltoztatására irányulnának, amellet kezdtek el érvelni, hogy az összes adótehernek, amelynek nagyságát a feltevések szerint egyéb megfontolások határozzák meg, a „fizetőképességi elv” szerint kellene megoszlania, hogy ezzel biztosítsák az „egyenlő áldozat” elvének érvényesülését, melyet szerintük leginkább a jövedelmek progresszív kulcsokkal történő adóztatása révén lehet elérni. Az ennek támogatására felhozott, s az állampénzügyeket taglaló tankönyvekben máig élő érvek<sup>11</sup> közül a leginkább tudományosnak tűnő érv végül csatát nyert. Röviden foglalkoznunk kell ezzel az érveléssel, mert még mindig vannak, akik azt hiszik, hogy tudományosan igazolható vele a progresszív adóztatás. A szóban forgó érvelés alapkonceptiója a fogyasztás csökkenő határhasznának feltételezésére épül. Elvontsága ellenére, vagy talán éppen annak köszönhetően nagy szerepe volt abban, hogy egy olyan dolgot, melyről korábban nyíltan bevallották, hogy önkényes posztulátumokra épül,<sup>12</sup> tudományosan elfogadhatónak tekintsenek.<sup>13</sup>

*folyt. az előző oldalról*

1888-as angol fordításhoz. (Az itt közölt magyar szöveg alapja *Marx–Engels: A kommunista párt kiáltványa, A marxizmus–leninizmus klasszikusainak kiskönyvtára*, Kossuth–Kárpáti, Budapest–Uzsgorod, 1980. 68. old.)

<sup>9</sup> „La proportionnalité est un principe, mais la progression n'est qu'un odieux arbitraire”, *M. A. Thiers, De la Propriété* (Paris, 1848), 319. oldal.

<sup>10</sup> *J. S. Mill, Principles* (első kiadás, 1848), II, 353. oldal.

<sup>11</sup> Az adózás melletti érvek újabb áttekintését lásd *E. D. Fagan: Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation*, J. P. E. Vol. XLVI (1938) és *E. Allix: Die Theorie der Progressiv Steuer*, *Die Wirtschaftslehre der Gegenwart*, Vol. IV (Vienna, 1928).

<sup>12</sup> Emlékszem, hogy tanárom, F. von Wieser, a modern határhaszon-elemzés egyik megalapozója és a „határhaszon” (Grenznutzen) kifejezés magalkotója egyik legfőbb eredményének tekintette, hogy a fogalom segítségével megteremtette az igazságos adóztatás tudományosan megalapozását. Ebben a tekintetben az angolszász világban *F. Y. Edgeworth* munkássága gyakorolta a legnagyobb hatást, lásd a *Papers Relating to Political Economy* (London, 1925), különösen a II. köt. 234–70. oldalak.

<sup>13</sup> *Sir Josiah Stamp* (a későbbi Lord Stamp) még 1921-ben is mondhatta azt, hogy „a progresszív adózás csak a határhaszon-elmélet pszichológiai vonatkozásainak alapos kidolgozása után kapott igazán biztonságos elvi megalapozást” (*The Fundamental Principles of Taxation*, London, 1921, 40. oldal). Sőt, T. Barna még újabban is amellet érvelhetett, hogy „adott nemzeti

*folyt. a köv. oldalon*



A hasznossági elemzés területén végbement modern fejlemények azonban teljességgel szétzúzták ennek az érvelésnek az alapjait. A szóban forgó érvelés részben azért vesztette el érvényességét, mert általában feladták a hasznosság különböző egyének közti közvetlen összehasonlíthatóságával kapcsolatos hitet.<sup>14</sup> Másfelől az is erősen kétséges, hogy a csökkenő határhaszon elve egyáltalán alkalmazható-e a jövedelmek egészére, vagyis van-e egyáltalán értelme akkor, ha mindazokat az előnyöket jövedelemnek tekintjük, amelyekhez egy egyén erőforrásainak felhasználása révén jut. Abból, hogy a hasznosság fogalmát ma már általánosan elfogadottan relatív fogalomnak tartják (vagyis csak azt tudjuk megmondani, hogy egy dolognak nagyobb, egyenlő vagy kisebb a hasznossága, mint egy másik dolognak, illetve egy adott dolog hasznosságának fokáról önmagában értelmetlen beszélni), az következik, hogy a jövedelem hasznosságáról (ennélfogva a jövedelem csökkenő határhasznáról is) csak akkor beszélhetünk, ha azt valamilyen más jószág, mondjuk például a pihenés (vagy az erőfeszítéstől való tartózkodás) hasznosságához hasonlítjuk. Ha azonban a jövedelemnek az erőfeszítés mértékében kifejezett csökkenő hasznosságára vonatkozó állítások implikációit végig gondoljuk, furcsa következtetésekre fogunk jutni. Ez gyakorlatilag azt jelentené, hogy az egyének jövedelmének növekedésével az ugyanakkora pótlólagos erő kifejtésre ösztönző pótlólagos jövedelemnek növekednie kellene. Ez elvezethet bennünket oda, hogy a regresszív adózás mellett érveljünk, de semmiképpen sem szól a progresszív mellett. Egyébként aligha érdemes ezen a gondolatmeneten továbbmenni. Ma már kevés kétség fér ahhoz, hogy a hasznossági elemzés felhasználása az adózás területén egy (még a kor néhány legkiválóbb közgazdásza által is elkövetett) sajnálatos hiba volt, és minél előbb meg tudunk szabadulni az ennek nyomán keletkezett zűrzavartól, annál jobb.

*folyt. az előző oldalról*

jövedelem mellett a megelégedettség maximális mértékét a jövedelmek egyenlő elosztása hozza létre. Ez az állítás egyfelől a jövedelem csökkenő határhasznának törvényén alapul, másfelől pedig azon (az elsősorban a politikai demokrácia, nem pedig a közgazdaságtan posztulátumain alapuló) feltevésen nyugszik, hogy az egyforma jövedelmekkel rendelkező embereknek egyforma az élvezetre való képességük. Továbbmenve, a jelenleg elfogadott közgazdasági doktrína tagadja, hogy értelme lenne a takarékoskodásnak (amit annyira megkönnyít a magas jövedelmek léte) *munkanélküliség jelenléte mellett*, és így az egyenlőtlenség hagyományos igazolása semmibe vész”.

<sup>14</sup> Ez a következtetés esetleg akár jól megalapozottnak is tűnhet, annak az állandóan felmerülő ellenvetésnek az ellenére is, hogy a legtöbbünknek külön-külön határozott elképzelése van arról, hogy egy adott ember egy bizonyos szükséglete nagyobb vagy kisebb, mint egy másiké. Az a tény, hogy véleményünk van róla, semmiképpen sem jelenti azt, hogy objektív alapunk lenne annak eldöntésére, hogy a különböző emberek szükségleteinek fontosságára vonatkozóan eltérő nézetek esetén kinek is van igaza, és arra sincs bizonyíték, hogy az érintettek erről meg tudnának egyezni.



3. Azok, akik a tizenkilencedik század végén a progresszív adózás mellett érveltek, általában azt hangsúlyozták, hogy céljuk az egyenlő áldozat elvének érvényesítése volt, nem pedig a jövedelmek újraelosztása. Általában azt is hangsúlyozták, hogy ez a cél mindössze egy „mérsékelt” progressziót indokol, és „túlzott” alkalmazása (mint például a tizenötödik századi Firenzében, ahol a kulcsok egészen ötven százalékig felmehtek) természetesen elítélendő. Annak ellenére, hogy minden, a progresszió megfelelő mértékének meghatározására szolgáló objektív mérce megtalálására irányuló kísérlet kudarcot vallott, és arra az ellenvetésre sem érkezett válasz, mely szerint ha az elv egyszer már elfogadást nyert, azután már nem található egy olyan határ, amelyet meghaladó mértékű progresszivitást ne lehetne ugyanazon az alapon igazolni, a vita végig olyan nagyságrendű kulcsokról folyt, melyeknek a jövedelemeloszlásra gyakorolt hatása elhanyagolhatónak tűnt. Ha valaki azt állította, hogy a kulcsok nem fognak megmaradni e határok között, arra egyszerűen azt mondták, hogy rosszindulatúan elferdíti az érvelést, s ezzel bűnös módon megingatja a bizalmat a demokratikus kormányzat bölcsességében.

Először a „társadalmi reform” vezető országában, Németországban győzték le az ellenállást a progresszív adóztatás hívei, s ezzel ott kezdődött a progresszív adózás modern fejlődése. Poroszország 1891-ben egy 0,67 százalékról 4 százalékra növekvő progresszív jövedelemadót vezetett be. Hiába tiltakozott a Diétán Rudolf von Geist, a *Rechtsstaat*ért küzdő, célját nem sokkal azelőtt elért mozgalom nagy tiszteletnek örvendő vezetője, hogy ez a törvény előtti egyenlőségnek, „az egyenlőség legszentebb elvének”, a tulajdon elbitorlása egyedüli korlátjának feladását jelenti.<sup>15</sup> Az új rendszer által bevezetett terhek csekély mértéke az elvi ellenzésre irányuló minden kísérletet eleve hatástalanná tett.

Noha a kontinens országai közül néhány gyorsan követte Poroszország példáját, csaknem húsz évig tartott, amíg ez a mozgalom elérte a nagy angolszász hatalmakat. Nagy-Britannia és az Egyesült Államok csak 1910-ben és 1913-ban fogadtak el progresszív adórendszert, az akkor nagyon látványosnak számító 8,25 százalékos illetve 7 százalékos felső kulcsokkal. Harminc év múltával viszont ezek a számok 97,5 és 91 százalékra emelkedtek.

Így aztán az, amiről a progresszív adó hívei közül csaknem mindenki úgy gondolta, hogy egy fél évszázad alatt sem lesz megvalósítható, alig egy emberöltő elteltével bekövetkezett. Az abszolút kulcsoknak ez a megemelkedése már nem mennyiségi, hanem minőségi változás volt; teljesen megváltoztatta magának a problémának a jellegét. Következésképpen gyorsan felhagytak azokkal a kísérletekkel,

---

<sup>15</sup> „Die allerheiligsten politischen Grundsätze der Gleichheit werden sich aber untreu, wenn wir an die Frage der Progressivsteuer herangehen. Da verleugnet selbst die absolute Demokratie in Hunderttausenden von Stimmen ihre Grundsätze, wenn es sich darum handelt, den reichen scharfer zu treffen.” Stenographische Berichte der Verhandlungen ... des preussischen Abgeordnetenhauses (1898-99), II, 907. oldal.



hogy ezeket a kulcsokat a fizetőképességgel indokolják, és a támogatók visszatértek a progresszió eredeti, hosszú ideig került indokolásához, ahhoz, hogy a progresszió egy igazságosabb jövedelemeloszlás létrehozásának eszköze.<sup>16</sup> Ismét általánosan elfogadottá vált, hogy az adózás egészének progresszivitása csak akkor védhető, ha a jövedelemeloszlás megváltoztatását kívánatosnak tartjuk, és hogy ez a védelem nem alapoZHató semmilyen tudományos érvre, hanem alapvetően politikai követelménynek tekintendő: arra irányuló kísérlet ez, hogy egy elosztási mintát többségi döntéssel rákényszerítsenek a társadalomra.

4. Ezeket a fejleményeket általában azzal magyarázzák, hogy az utóbbi negyven évben a közkiadások nagyfokú növekedését nem lehetett volna fedezni e meredek progresszió nélkül, vagy ennek hiányában a szegényekre elviselhetetlen terhek nehezedtek volna, és mivel egyszer már elfogadták a szegények megsegítésének szükségességét, a progresszió egy bizonyos mértéke elkerülhetetlen volt. A tüzetesebb vizsgálat során azonban e magyarázat egyszerű mítosznak bizonyul. Nem csak arról van szó, hogy a magas (különösen a legmagasabb sávokba tartozó) jövedelmekre kivetett magas kulcsokból származó bevételek részaránya az összes bevételek között annyira alacsony, hogy aligha jelent különbséget a többiek terheiben, hanem arról is, hogy a progresszív adózás bevezetése óta annak hasznélvezői nem a legszegényebbek, hanem elsősorban a munkásosztály jobb helyzetű rétegei és az alsó középosztály voltak, azaz azok a rétegek, melyek a szavazók többségét adják. Másfelől viszont az is igaz lehet, hogy egy olyan illúzió volt az adóztatás ilyen gyors növekedésének a legfőbb oka, amely azt sugallta, hogy lényeges terhek lesznek a progresszió révén a gazdagok vállára terhelhetőek, és a tömegek ennek az illúciónak a hatására sokkal nagyobb terheket is hajlandók voltak elfogadni, mint amire ennek hiányában hajlandóságot mutattak volna. E politikának egyetlen komoly eredménye az lett, hogy a legsikeresebbek által kereshető jövedelmeket súlyosan megterhelték, s ezzel kielégítették a kevésbé jól menők irigységét.

Arra, hogy a progresszív adókulcsok (különösen a legmagasabb jövedelmekre kivetett magas büntetőkulcsok) milyen kis mértékben járultak hozzá az összes bevételhez, jó példa lehet néhány, az Egyesült Államokra és Nagy-Britanniára vonatkozó adat. Az Egyesült Államokra vonatkozóan 1956-ban azt állapították meg,

---

<sup>16</sup> Lásd különösen *H. C. Simons*, *Personal Income Taxation* (Chicago, University of Chicago Press, 1938) 17. oldal és tovább. Vö. továbbá *A. T. Peacock*, *Welfare in the Liberal State*: "Az olyan intézkedések liberális támogatása, mint amilyen a progresszív adózás is, nem arra az utilitárius hitre támaszkodik, hogy egy font a szegény ember számára 'értékesebb', vagy 'több hasznosságot jelent', mint egy gazdagabb ember számára. E támogatás egész egyszerűen az egyenlőtlenségekkel általában kapcsolatos határozott ellenérzéseken nyugszik".

hogy „a személyi jövedelemadóból származó összes bevétel mindössze 17%-át adja az egész progresszív felépítmény” – ez az összes szövetségi bevételeknek mindössze 8,5%-a. Ennek „fele származik a 16-18 000 dollár alatti sávokból, ahol az adókulcsok elérik az 50%-ot, s a másik fele jön a magasabb sávokból”.<sup>17</sup> Nagy-Britanniában, ahol még meredekebb volt a progresszivitás és a fajlagos adóterhek még magasabbak voltak, „az összes (a keresetekből és a nem keresetekből származó jövedelmekre kivetett) többletadó [surtax] az összes állami bevételeknek mindössze 2,5%-át adja, és ha 2000 font (5600 dollár) éves jövedelem felett minden fontra rátennék a kezünket, mindössze 1,5%-kal emelkednének a bevételek... A jövedelemadó és a többletadók zöme a 750 font és 3000 font éves jövedelem (2100- 8400 dollár) közötti sávból származik, vagyis attól a csoporttól, amelyik a művezetőkkel, illetve a minimális felelősséget vállaló közalkalmazottakkal kezdődik, és a menedzserekkel, valamint közhivatalaink vezetőivel végződik.”<sup>18</sup>

Általánosságban, az adórendszer egészének progresszivitását tekintve tehát azt mondhatjuk, hogy a két országban az összes költségvetési bevételen belül 2,5% és 8,5% közötti a progresszió hozzájárulása, azaz a bruttó nemzeti jövedelem 0,5% és 2%-a közötti nagyságrendre tehető. Ezek a számok nyilvánvalóan nem azt bizonyítják, hogy a progresszió lenne az egyetlen módszer a szükséges jövedelmek előteremtésére. Legalábbis valószínűnek tűnik (bár ebben senki sem lehet teljesen biztos), hogy a progresszív adóból származó bevételnövekmény kisebb, mint az általa a reáljövedelmekben okozott veszteség.

Nemcsak az a hiedelem bizonyult illúzióknak, hogy a gazdagokra kirótt magas adókulcsok döntő módon járulnak hozzá az összes bevételek előteremtéséhez, de a demokráciákban az adótábla progresszivitásának bevezetése óta eltelt időszak legnagyobb részében történtek egyszerűen tarthatatlanná teszik azt az állítást is, hogy a progresszív kulcsok a legszegényebb osztályok megsegítését szolgálták volna. Az Egyesült Államokra, Nagy-Britanniára, Franciaországra és Poroszországra vonatkozó, egymástól független tanulmányok egyaránt megegyeznek abban, hogy általában a közepes jövedelműek, akik a szavazók legnagyobb részét teszik ki, jártak a legjobban, és nemcsak a magasabb jövedelműek viseltek emiatt arányosan nagyobb terheket az egész adózásból, hanem az alacsonyabb jövedelműek is. Erre a helyzetre, amely, úgy tűnik, meglehetősen általános volt az utolsó háborúig, a

<sup>17</sup> A Gyárosok Országos Szövetségének Adóügyi Bizottsága, *Facing the Issue of Income Tax Discrimination* (bővített és átdolgozott kiadás, New York, 1956), 14. oldal.

<sup>18</sup> D. G. Hutton, *The Dynamics of Progress*, in *The Unservile State*, 184–85. oldalak. úgy tűnik, hogy ma már ezt még munkáspárti körökben is elismerik (lásd például C. A. R. Crosland, *The Future of Socialism*, London, 1956, 190. oldal).



legjobb illusztrációt egy, a brit helyzetet részletesen elemző tanulmánynak az eredményei adják. Ezek szerint a kétgyermekes családok közül az évi 100 fonttal rendelkezők összes megkeresett jövedelmének teljes adóterhe 1936-37-ben 18% volt, ez a 350 font jövedelemig fokozatosan csökkent le 11%-ra, csak ezután emelkedett, s a 19%-ot csak évi 1000 font jövedelemnél érte el.<sup>19</sup> Ezek (és a más országokra vonatkozó hasonló adatok) nemcsak azt mutatják világosan, hogy ha egyszer feladják az arányos adózás elvét, akkor nem szükségképpen a leginkább rászoruló, hanem legvalószínűbben a legnagyobb szavazóerővel rendelkezők lesznek a nyertesek, hanem azt is, hogy az a többletbevétel, amit a progresszió révén nyertek, kétségkívül begyűjthető lett volna a közepes jövedelműek adóterhelésének a legszegényebb csoportokéhoz hasonló szintre való állításával is.

Természetesen igaz az, hogy Nagy-Britanniában (és talán másutt is) a legutóbbi háború óta bekövetkezett fejlemények annyira megnövelték a személyi jövedelemadózás progresszív jellegét, hogy az már az adózás egészét is progresszívvá tette, és az is, hogy a támogatásokra és szolgáltatásokra fordított redisztributív kiadások a legalsóbb osztályok jövedelmét mintegy 22%-kal emelték (már persze amennyiben ezek a dolgok egyáltalán értelmesen mérhetők: a szóban forgó szolgáltatásoknak

<sup>19</sup> Vö. *G. Findlay Shirras és L. Rostas, The Burden of British Taxation*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1943), 56. oldal. Ennek a kutatásnak a legfőbb eredményeit foglalja össze a mellékelt tábla.

Jövedelem (Font)	Adózás által elvont százalék	Jövedelem (Font)	Adózás által elvont százalék
100	18	1000	19
150	16	2000	24
200	15	2500	25
250	14	5000	33
300	12	10000	41
350	11	20000	50
500	14	50000	58

A korábbi vitákról lásd még *Report of the Committee on National Debt and Taxation* (London, H. M. Stationary Office, 1927, Cmd. 2800); az Egyesült Államokra vonatkozóan *G. Colm és H. Tarasov, Who Pays the Taxes?* "Temporary National Economic Committee Monographs", No. 3. [Washington, Government Printing Office, 1940], és *J. H. Adler*, "The Fiscal System: The Distribution of Income and Public Welfare" in *K. E. Poole* (szerk.) *Fiscal Policies and the American Economy* (New York, 1951); Franciaországra vonatkozóan lásd *H. Brochier, Finances publiques et redistribution des revenus* (Paris, 1950); és Poroszországra vonatkozóan hasonló korábbi eredményeket *F. J. Neumann, Die persönlichen Steuern vom Einkommen* (Tübingen, 1896).

ugyanis mindig csak a költsége, és nem az értéke mutatható ki).<sup>20</sup> Ezt azonban sokkal inkább a középosztályok középső és felső jövedelemsávjaihoz tartozók hozzájárulásai finanszírozták meg, mint a csak nagyon kis mértékű többletbevételt eredményező magas progresszív kulcsok.

5. Annak, hogy minden, a progresszió mérsékelt szinten maradására vonatkozó biztosíték hamisnak bizonyult, és hogy az ellenzők legpesszimistább előrejelzéseinél<sup>21</sup> is messzebb jutottunk, az a magyarázata, hogy minden, a progresszió indoklására szolgáló érv a progresszió bármilyen mértékének igazolására is felhozható. Meglehet, hogy a progresszió hívei egy bizonyos pont után rájönnek, hogy annak a gazdasági rendszer hatékonyságára gyakorolt kedvezőtlen hatásai annyira súlyosak lehetnek, ami már értelmetlenné teszi további erőltetését. A progresszió feltételezett igazságosságára vonatkozó érvelés azonban semmilyen korlátot nem szab egészen addig, amíg (mint azt támogatói is gyakran beismerik) egy bizonyos szint felett minden jövedelmet el nem koboznak és az alatta levőket adózatlanul nem hagyják. Az arányosságtól eltérően a progresszió semmilyen elvi támpontot nem nyújt ahhoz, hogy mekkora legyen az egyes személyek relatív terhelése. Nem egyebet jelent, mint azt, hogy a gazdagok elleni diszkrimináció kedvéért elvetik az arányosságot anélkül, hogy a diszkriminációnak bármilyen korlátot szabnának. Mivel „a progresszióknak nincs egy képlettel kifejezhető ideális mértéke”,<sup>22</sup> csak az elv újszerűsége akadályozta meg azt, hogy azonnal büntető kulcsokkal vezessék be. Nincs azonban olyan ok, ami kizárná, hogy „a korábbiaknál egy kicsit többet” ne lehessen mindig igazságosnak és ésszerűnek beállítani.

Nem becsméreljük a demokráciát és nem teszünk tanúbizonyságot becsstelen bizalmatlanságról sem a demokrácia bölcsességére vonatkozóan akkor, amikor azt állítjuk, hogy egy efféle politika elindítása az eredetileg szándékoltnál sokkal messzebbre vezethet. Ez nem ugyanaz, mintha azt mondanánk: „csődöt mondanak

---

<sup>20</sup> A. M. Carter, *The Redistribution of Income in Postwar Britain* (New Haven: Yale University Press, 1955); lásd még A. T. Peacock (szerk.) *Income Redistribution and Social Policy* (London, 1954) és R. A. Musgrave, J. J. Carroll, L. D. Cooke és L. Frane: *Distribution of Tax Payments by Income Groups: A Case Study for 1948*, *National Tax Journal*, Vol. IV (1951)

<sup>21</sup> E pesszimista előrejelzések közül a legismertebb az, amit W. E. H. Lecky írt: „A demokrácia legfőbb veszélyét a legteljesebben az erősen progresszív adózás valósítja meg azzal, hogy olyan állapotokat teremt, ahol az egyik osztály olyan terheket rak a másik vállára, amikben az nem akar osztozni és az Államot mérhetetlenül extravagáns programokba hajítja bele, bízva abban, hogy majd másokra lehet hárítani az összes költséget.” *Democracy and Liberty*, (új kiadás, New York, 1899), I, 347. oldal.

<sup>22</sup> *Royal Commission on Taxation of Profits and Income*, Second Report (London: H. M. Stationary Office, 1954, cmd. 9105), 142. bek.



a szabad és képviselőten alapuló intézmények”<sup>23</sup>, vagy mintha azt állítanánk, hogy egy ilyen politika óhatatlanul „a demokráciával szembeni teljes bizalmatlansághoz”<sup>24</sup> fog vezetni; ez csak annyit jelent, a demokráciának ahhoz, hogy igazságos legyen, még meg kell tanulnia, hogy cselekedeteit általános elvek vezéreljék. A kollektív cselekvésre mindaz igaz, ami az egyéni cselekvésre, azzal a megszorítással, hogy mivel a többség talán még kevésbé képes döntéseinek hosszú távú következményeivel számolni, ezért még inkább szüksége van arra, hogy elvek vezéreljék. Ám amennyiben (mint például a progresszió kérdésének esetében is) az elfogadott úgynevezett elv nem egyéb, mint a diszkriminációra, sőt, ami még ennél is rosszabb, a kisebbségnek a többség általi diszkriminációjára való felhívás, az igazságosság színlelt elve a színtiszta önkényesség ürügye lesz.

Egy olyan elvre van szükség, amely nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy a többség adókat szabjon ki magára a kisebbség megsegítésének szándékával, de nem szentesíti azt, ha a többség akkora terheket rak a kisebbség vállára, amekkorákat csak igazságosnak tart. Ha a többségnek egyszerűen azért, mert többség, módja van arra, hogy olyan szabályokat szabjon meg egy kisebbségre, amelyeket magára nem tart érvényesnek, akkor magánál a demokráciánál egy sokkal alapvetőbb elv sérül, az, amin magának a demokráciának az igazolása is nyugszik. Korábban [...] láthattuk, ahhoz, hogy az emberek törvény által alkalmazandó osztályozása ne vezethessen se privilégiumokhoz, sem pedig diszkriminációhoz, ennek az osztályozásnak olyan különbségtételeken kell nyugodnia, amelyeket a csoporton belülről és kívülről kiválasztottak egyaránt érvényesnek fogadnak el.

Az arányos adózás nagy érdeme, hogy egy olyan elvet ajánl, amelyet az abszolút értékben többet és az abszolút értékben kevesebbet fizetők egyaránt el fognak fogadni, és ha egyszer elfogadták, nem fog felmerülni a kisebbség más szabályok szerinti kezelésének problémája. A progresszív adózás, még ha nem is nevezi meg azokat, akiknek magasabb kulcsok szerint kell adózniuk, diszkriminál azáltal, hogy a terheket azokról, akik a kulcsokat meghatározzák, másokra hárítja át. Egy progresszív adóábrát semmilyen értelemben nem tekinthetünk egy mindenkire egyaránt érvényes általános szabálynak: az egyik személy jövedelmének húszszázalékos adóját semmilyen értelemben nem tarthatjuk egyenlőnek egy másik személy jövedelmének hetvenöt százalékos adójával. A progresszió semmilyen kritériumot nem

---

<sup>23</sup> White bíró a *Nolton kontra Moore* perben, 178 U.S. (1900), idézi *Blum és Kalven*, mint a 3. lábjegyzetben.

<sup>24</sup> *E. R. A. Seligman*, *Progressive Taxation in Theory and Practice* (2. kiadás, Baltimore, American Economic Association, 1908), 298. oldal.

szab meg arra vonatkozóan, hogy mit kell igazságosnak tekintenünk és mit nem. Semmilyen határvonalat nem jelöl meg az alkalmazás számára, és az emberek „helyes értékítélete”, melyre mint egyetlen biztosítékra<sup>25</sup> a támogatók hagyatkoznunk hajlamosak, nem egyéb, mint a vélemények a múltbeli politika által meghatározott jelenlegi állapota.

A progresszív kulcsok ilyen gyors emelkedésének egyébként a valóságban van még egy, az utóbbi négy évtizedben jelen levő speciális oka is: ez pedig az infláció. Ma jól tudjuk, hogy az aggregált pénzjövedelmek emelkedése mindenkit magasabb sávba nyom, még akkor is, ha reáljövedelme változatlan marad. Ennek eredményeképpen a többség tagjai újra és újra váratlanul olyan diszkriminatív kulcsok áldozataivá válnak, amelyeket abban a hitben szavaztak meg, hogy őket azok nem fogják érinteni.

A progresszív adózásnak ezt a hatását gyakran érdemként állítják be, mert bizonyos mértékben önszabályozóvá teszi az inflációt (vagy deflációt). Ha az infláció forrása a költségvetési deficit, akkor a bevételek a jövedelmeknél nagyobb mértékben emelkednek és így betömhetik a lyukat. Ha viszont a költségvetés többlete deflációt okoz, akkor a jövedelmek ebből következő csökkenése gyorsan a bevételek még erőteljesebb visszaeséséhez vezetnek, ami felszívja a többletet. Ha azonban tekintetbe vesszük itt az inflációval kapcsolatos pozitív előítéletet, már erősen kétséges, hogy itt valóban előnyről van szó. A költségvetés szükséglete a múltban a szóban forgó hatás hiányában is az újra és újra feltörő infláció legfőbb oka volt, és csak az volt bizonyos mértékig az inflációtól visszatartó tényező, hogy tudták róla: ha egyszer elkezdődik, nehéz megállítani. Az infláció felhasználására egy olyan adórendszerben, amelyben az infláció – törvényhozási szavazást nem követelő rejtett adóemelés révén – az arányosnál nagyobb mértékben emeli a bevételeket, csaknem ellenállhatatlanul nagy a kísértés.

6. Időnként felhozzák azt az érvet, hogy a lineáris adózás éppannyira önkényes elv, mint a progresszív adózás, és, eltekintve attól, hogy matematikailag egyszerűbbnek tűnik, nem szól mellette más érv. Mindazonáltal az eddig említetteken kívül más erős érvek is szólnak a linearitás mellett, pl. az, hogy ez egy olyan egységes elvet kínál, amelyben a különböző nagyságú összegeket fizetők valószínűleg meg tudnak egyezni. Abban a régi érvtben is sok igazság van, hogy mivel a legtöbb gazdasági tevékenységnek előnye származik a kormányzat alapvető szolgáltatásaiból, és ezek a szolgáltatások fogyasztásunk nagyjából konstans összetevőjét képezik, így azok, akik a társadalom erőforrásainak nagyobb része fölött rendelkeznek, egyben a kormányzati hozzájárulásokból is arányosan több hasznot fognak húzni.

---

<sup>25</sup> Lásd a 22. lábjegyzetben idézett Report 150. bekezdését.



Ennél is fontosabb azonban az a megfigyelés, hogy a lineáris adózás érintetlenül hagyja a különböző típusú munkák ellenértékei közötti viszonyokat. Ez nem teljesen egyezik meg azzal az alapelvvel, amely szerint „Nem lehet jó az az adó, amely az egyéneket nem ugyanabban a relatív pozícióban hagyja, amiben találta őket”.<sup>26</sup> A szóban forgó megfigyelés nem csak az egyének jövedelmei közötti viszonyokra, hanem az egyes szolgáltatások díjazása közötti viszonyokra is vonatkozik, és közgazdasági értelemben ez a lényeges tényező. A régi alapelvtől eltérően azokkal az előfeltevésekkel sem él, amelyek szerint a különböző jövedelmek relatív arányainak változatlanul kellene maradniuk.

A vélemények különbözhetnek abban, hogy akkor marad-e változatlan két jövedelem viszonya, ha ugyanazzal az összeggel, vagy ha ugyanabban az arányban csökkentjük le őket. Az azonban kétség nélkül megállapítható, hogy két szolgáltatás adózás előtti és adózás utáni nettó díjazásai ugyanabban az arányban állnak-e egymással, függetlenül attól, hogy adózás előtt egyenlők voltak, vagy nem. Pontosan ez az, amiben a progresszív adózás hatásai lényegesen eltérnek a lineárisétól. A különböző erőforrások felhasználása a szolgáltatásért kapott nettó jutalmaktól függ, és az erőforrások hatékony felhasználásának előfeltétele az, hogy az adózás változatlanul hagyja a különböző szolgáltatások piac által meghatározott relatív fizetségeit. A progresszív adózás azáltal, hogy a adott szolgáltatásokért kapott nettó díjazást az egyének adott időszakban, rendszerint egy év folyamán kapott más kereseteitől is függővé teszi, alapvetően változtatja meg ezt a viszonyt. Ha adózás előtt egy sebész ugyanannyit kap egy operációért, mint egy építész egy ház megtervezéséért, vagy egy kereskedő ugyanannyit kap tíz autó eladásáért, mint egy fényképész azért, hogy elkészít negyven portrét, akkor a lineáris adózás ezeket az arányokat változatlanul fogja hagyni. A jövedelmek progresszív adóztatása esetén viszont ezek az arányok nagymértékben meg fognak változni. Nem csak arról van szó, hogy két szolgáltatás, amelyekért adózás előtt ugyanakkora díjazás járt, most nagyon különböző mértékű jutalmat fog eredményezni, hanem arról is, hogy azoknak, akik relatíve nagyobb fizetséget kaptak egy adott szolgáltatásért, végül ebből esetleg kevesebb marad, mint azoknak, akik eredetileg kevesebbet kaptak.

Ez azt jelenti, hogy a progresszív adóztatás sérti az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, ami a gazdasági igazságosság talán egyedüli általánosan elfogadott elve. Ha adott két ügyvéd, akik pontosan ugyanolyan természetű peren dolgoznak, de az, hogy az ezért kapott díjból mennyit tarthatnak meg, az adott év során szerzett

---

<sup>26</sup> *J. R. McCulloch* 6. lábjegyzetben idézett cikke, 162. oldal, vagy a *Treatise on Taxation*, 141. oldal. A kifejezést később gyakran használják és előfordul például *F. A. Walker* *Political Economy* c. művében is (2. kiadás, New York 1887), 491. oldal.

egyéb jövedelmeiktől függ, akkor végül is ezek gyakran teljesen eltérő mértékű nyereséget fognak húzni ugyanakkora erőfeszítésekből. Az, aki nagyon keményen dolgozott és valamilyen oknál fogva a munkája iránti kereslet is nagy volt, pótlólagos erőfeszítéseiről esetleg sokkal kevesebb honoráriumot fog kapni, mint az, aki hegyélt, vagy kevésbé szerencsés volt. Valójában minél többre értékeli egy ember szolgáltatásait a fogyasztók, számára annál kevésbé fogja megérni, hogy továbbra is iparkodjon.

Bármilyen fontos és sűrűn hangsúlyozott is a progresszív adózás ezen – a szó szokásos értelmében vett – ellenőztető hatása, korántsem ez a legkárosabb. Ellenérvünk itt ugyanis nem annyira az, hogy az emberek esetleg nem dolgoznak majd olyan keményen, mint ahogy egyébként dolgoznának, hanem az, hogy különböző tevékenységeik nettó jutalmaiban bekövetkezett változás gyakran olyan irányokba tereli majd energiáikat, ahol azok kevésbé hasznosulnak, mint ahogy egyébként hasznosulnának. Az a tény, hogy a progresszív adózás következtében bármilyen tevékenység nettó jutalmai a szóban forgó tevékenységek időzítésétől fognak függni, nem csak igazságtalansággal jár, hanem az erőforrások torz felhasználásához is vezet.

Nincs itt szükség arra, hogy időt pazaroljunk azokra az ismert és megoldhatatlan nehézségekre, amelyek a progresszív adózásnak köszönhetőek minden olyan esetben, amikor az erőfeszítések (vagy költségek) időben még megközelítőleg sem esnek egybe a jutalmakkal, vagyis, amikor az erőfeszítéseket távoli és bizonytalan eredmények reményében teszik meg, röviden minden olyan esetben, amikor az emberi erőfeszítések hosszú távú és kockázatos befektetések formáját öltik. Semmilyen gyakorlatilag megvalósítható technika nem képes arra, hogy a jövedelmek átlagolásával igazságot szolgáltatson azoknak a szerzőknek, feltalálóknak, képző- vagy előadóművészeknek, akik esetleg évtizedek erőfeszítéseinek jutalmait aratják le néhány év alatt.<sup>27</sup> Arra sincs itt szükség, hogy tovább értekezzünk a meredeken progresszív adózásnak a kockázatos tőkebefektetések iránti vállalkozási hajlandóságra gyakorolt hatásairól. Nyilvánvaló, hogy egy efféle adózás diszkriminálja azokat a kockázatos vállalkozásokat, amelyek csak azért érnék meg, mert várható hozamuk olyan nagy, hogy az elegendő a teljes bukás kockázatának kompenzálására. Több mint valószínű, hogy „a befektetési lehetőségek [állítólagos] kimerülése” nagymértékben annak a pénzügypolitikának köszönhető, amely a magántőke

---

<sup>27</sup> A kérdés részletes tárgyalását lásd Final Report of the Royal Commission on the Taxation of Profits and Income (London: H. M. Stationary Office, 1958, [Cmd. 9474], 186–207. bekezdések, különösen pedig a 186. bek.: „A progresszív adó alaptulajdonsága, hogy különbözőképpen terheli meg az ingadozó és az egyenletes jövedelmeket.”



által esetleg profitábilisan vállalható vállalkozások széles skáláját teszi lehetetlenné.<sup>28</sup>

Gyorsan túl kell tennünk magunkat ezeken a káros ösztönzési és befektetési hatásokon, nem mintha ezek nem lennének fontosak, hanem mivel ezek már nagyjából elég jól ismertek. A korlátozott helyet a következőkben olyan hatásoknak fogjuk szánni, amelyek legalább ennyire fontosak, de kevésbé ismertek. Ezek közül az egyik, a munkamegosztás gyakori korlátozása vagy csökkentése, talán még mindig figyelmet érdemel. Ez a hatás különösen azokban az esetekben említésre méltó, ahol a szakmai munkát nem hivatásos [üzleti] alapon szervezik meg, és ahol a termelékenységét ténylegesen növelő ráfordítások jelentős részét nem tartják számon a költségek között. A terjedőben lévő „csináld magad” a legabszurdabb eredményeket akkor produkálja, amikor például egy embernek ahhoz, hogy valakit alkalmazzasson s ezáltal saját energiáit produktívabb tevékenységekre fordíthassa, munkájával óránként húszszor, esetleg még negyvenszer is annyit kell keresnie, mint az alkalmazandó másiknak, akinek egyórai szolgáltatása (ideje) kevésbé értékes.<sup>29</sup>

Röviden megemlíthetjük a progresszív adóztatásnak a megtakarítások kínálatara gyakorolt súlyos hatását is. Ha huszonöt évvel ezelőtt lehetett is valami abban, hogy a megtakarítások túl magasak voltak, és valamilyen módon csökkenteni kellett őket, ma már kevés felelős személy vonná kétségbe, hogy ha magunk elé kitűzött feladatainknak akár csak egy részét is el akarjuk végezni, akkor ahhoz olyan magas megtakarítási hányad szükséges, amelyet csak az emberek hajlandók kínálni. A megtakarításokra gyakorolt hatásokkal kapcsolatos aggodalmakra a szocialisták

---

<sup>28</sup> Érdemes megjegyezni, hogy ugyanazok a szerzők, akik a leghangosabbak voltak a „beruházási lehetőségek [állítólagos] kimerülésének” hangsúlyozásában, most azt követelik, hogy a „jövedelemadó tényleges progresszivitását erősíteni kell”, hangsúlyozzák, hogy „a mai amerikai politika legfontosabb vitatémája a jövedelemadónk progresszivitása”, és komolyan állítják, hogy „olyan helyzetben vagyunk, amikor egy pótlólagos *adó-dollárnak* nyilvánvalóan nagyobb a társadalmi hasznossága, mint a *fizetési boríték egy dollárjának*. (A. Hansen, *The Task of Promoting Economic Growth and Stability*, előadás az Országos Tervezési Társaságban 1956. február 20-án, kézirat.)

<sup>29</sup> Ez, úgy tűnik, még egy olyan szerzőt is megrázott, aki annyira meg volt győződve a progresszív adózás igazságosságáról, hogy nemzetközi méreteken is alkalmazni szerette volna. „Igy tehát annak a képzett szerzőnek, akinek 19 shilling 6 pennyt kell adóznia egy font után [tehát 97,5 százalékot], 200 fontot kell keresnie ahhoz, hogy valakit a házimunka elvégzésére 5 fonttal meg tudjon fizetni. Könnyen lehet, hogy az írás helyett amellet dönt, hogy maga végezze el a házimunkát. Számára a munkamegosztás kiterjesztése és az írás házimunkára cserélése csak akkor lesz kifizetődő, ha negyvenszer produktívabb az írásban, mint a házimunkában.” J. E. Meade, *Planning and the Price Mechanism*, London, 1948. 40. oldal.

immár nem azt válaszolják, hogy megtakarításokra valójában nincs is szükség, hanem azt, hogy ezeket a közösségnek az adózás révén felhalmozott alapokból kellene kínálnia. Ez azonban csak akkor igazolható, ha hosszú távon az a célunk, hogy a régimódi, a termelőeszközök állami tulajdonát jelentő szocializmust valósítsuk meg.

7. A progresszív adózás ilyen széleskörűen elfogadottá válásának egyik legfőbb oka az, hogy az emberek nagy többsége a megfelelő *jövedelmet* kezdte a díjazás egyetlen legitim és társadalmilag kívánatos formájának tekinteni. A jövedelmet ugyanakkor nem a nyújtott szolgáltatások értékével kapcsolatban lévő dologként fogják fel, hanem úgy gondolkodnak róla, mint valami olyanról, ami a megfelelő társadalmi státushoz hozzátartozik. Ezt nagyon világosan mutatja az a progresszív adózás mellett gyakran felhozott érv, hogy „nincs olyan ember, aki évi 10 000 fontot érne, és szegénységünk jelenlegi állapota mellett, amikor az emberek többsége kevesebb mint 6 fontot keres hetente, csak néhány kivételes ember érdemli meg, hogy évi 2000 fontnál többet kapjon”.<sup>30</sup> Az, hogy a fenti állítás minden alapot nélkülöz, és csak az érzelmekre és előítéletekre épít, rögtön nyilvánvalóvá válik, ha tekintetbe vesszük, hogy ez nem egyebet jelent, mint azt, hogy egy egyén egy év vagy éppen egy óra alatt elvégzett teljesítménye semmiképpen nem érhet többet a társadalom számára 10 000 fontnál (28 000 dollárnál). Természetesen érhet, és sok esetben ér is annyit. Az egyes cselekvések elvégzéséhez szükséges idő és azok a társadalom számára nyújtott haszna között nincs szükségszerű kapcsolat.

A nagy nyereségeket szükségtelennek és társadalmilag nem kívánatosnak tartó egész hozzáállás azoknak az embereknek az agyszüleménye, akik idejüket fix bérért vagy fix fizetésért adják el, és akik ennél fogva időegységre vetítve tartják normálisnak a fizetség meghatározását.<sup>31</sup> A fizetség meghatározásának ez a módszere azonban, noha egyre több területen vált dominánssá, csak ott alkalmazható, ahol az emberek az idejük fölötti rendelkezés jogát adják el másoknak, vagy legalábbis ahol mások nevében, mások akaratának teljesítésére cselekszenek. Teljesen értelmetlen azok esetében, akiknek az a dolga, hogy az erőforrásokat saját kockázatukra és felelősségükre kezeljék, és akiknek az a legfőbb célja, hogy

---

<sup>30</sup> W. A. Lewis, *The Principles of Economic Planning* (London, 1949), 30. oldal. Ezt az érvelést először valószínűleg L. T. Hobhouse (*Liberalism*, London, 1911, 199-201. oldalak) használta, aki szerint a többletadó melletti érv az, hogy „erősen kétséges, hogy bármilyen körülmények között bárki is érhet annyit a társadalomnak, amennyit egyesek keresnek”, és azt javasolta, hogy „egy körülbelül 5000 fontnyi jövedelemmel elérjük azt a határt, ami az egyén ipari értékét testesíti meg”.

<sup>31</sup> V.ö. Wright, i. m., 96. oldal. „Nem szabad elfelejtenünk, hogy jövedelemadótvényeinket állandó fizetéssel rendelkező emberek fogalmazták meg és léptették életbe az állandó fizetéssel rendelkező emberek javára”.



erőforrásait a saját keresményeikből a saját szakállukra növeljék. Számukra az erőforrások feletti ellenőrzés hivatásuk gyakorlásának feltétele, éppúgy, ahogy különböző szakmák esetében is feltétel bizonyos meghatározott készségek és speciális tudás elsajátítása. A nyereségek és veszteségek elsősorban nem ezeknek az embereknek a létfenntartására szolgálnak, hanem a közöttük megvalósuló tőkeátcsoportosítás mechanizmusait adják. Az az elképzelés, hogy az esedékes nettó jövedelmek normál esetben a folyó fogyasztásban kerülnek felhasználásra, noha a fizetésből élők számára természetes, idegen azonban azok számára, akik egy üzleti vállalkozást szeretnének felépíteni. Esetükben még magának a jövedelemnek a fogalma is csak egy olyan absztrakció, amit a jövedelemadózás kényszerít rájuk. Számukra a jövedelem nem egyéb, mint egy becslés arra vonatkozóan, hogy várakozásaik és terveik függvényében mennyit lesznek képesek úgy elkölteni, hogy jövőbeli kiadási erejük ne csökkenjen a jelenlegi szint alá. Kétségesnek tartom, hogy egy döntően „önálló foglalkozású” emberekből álló társadalomban valaha is annyira természetesnek tartanák a jövedelem fogalmát, mint ahogy azt nálunk teszik, vagy hogy egy ilyen társadalom polgárainak valaha is eszükbe jutna, hogy egy bizonyos szolgáltatásból származó jövedelmeiket időarányosan adóztassák.

Kérdéses, hogy a szabad vállalkozás rendszere fenn tud-e maradni egy olyan társadalomban, amely csak olyan jutalmak létjogosultságát ismeri el, amelyek a többség számára megfelelő jövedelemnek tűnnek, és amelyben nem ismerik el, hogy bizonyos tevékenységfajták esetében a viszonylag rövid időn belül bekövetkező vagyonszerzés is az elfogadott jutalmazás egy módja lehet. Noha a már jól bevezetett vállalkozások tulajdonjogának nagy számú kistulajdonos közötti szétterítése és e vállalatok a vállalkozó és a fizetett alkalmazottak közé ékelődő menedzserek általi működtetése valószínűleg nem okozna különösebb problémát, az új vállalkozásokat továbbra is, és valószínűleg mindig is a jelentős erőforrásokkal rendelkező egyének fogják felépíteni. Az új fejlesztések általában mindig néhány olyan egyéntől fognak származni, akik közelről ismernek bizonyos lehetőségeket, és bizonyosan nem tekinthető kíváncsnak, hogy jövőbeli fejlődésünk teljesen a már megalapított pénzügyi és ipari vállalatoktól függjön.

Ezzel a problémával szorosan összefügg a progresszív adózásnak egy, a tőkeképződésnek az eddig említettektől különböző vonatkozására, nevezetesen a tőkeképződés helyére gyakorolt hatása. A kompetitív rendszernek az az egyik előnye, hogy a sikeres új vállalkozások révén rövid idő alatt magas profitok valószínűsíthetők, és az, hogy a fejlődéshez szükséges tőke azoknál képződik, akik a legjobb lehetőségekkel rendelkeznek annak felhasználására. A sikeres újtóknál képződött nagy nyereségek a múltban arra szolgáltak, hogy miután a vállalkozóról bebizonyosodott, hogy képes a tőke hatékony alkalmazására egy új vállalkozásban,

ezek révén hamarosan képes legyen arra is, hogy értékítéletei helyességét nagyobb eszközök birtokában bizonyíthassa. Az új egyéni tőkeképződés döntő részét akkor kezeljük a valóságnak megfelelően, ha azt a tőke vállalkozók közötti újraelosztásának tekintjük, hiszen az efféle tőkeképzés jelentős része mások tőkeveszteségeinek árán valósul meg. Az efféle tőkeképződés többé vagy kevésbé fosztogatásszámba menő megadóztatása azt jelenti, hogy súlyos terhek nehezednek a tőke forgalmára, ami pedig egy haladó társadalom húzóerejének része.

Az egyéni tőkeképződés adóztatásának legsúlyosabb következménye az, hogy korlátozza a versenyt azokban az esetekben, ahol átmenetileg magas profitra nyílnak lehetőségek. A rendszer általában a vállalati megtakarításokat kedvezményezi, szemben az egyéni megtakarításokkal, és különösen a már működő cégeket segíti az újonnan jövőkkel szemben. Ezzel hozzájárul bizonyos kvázi-monopolista helyzetek kialakulásához. Mivel az adók az újonnan jövő „túlzott” profitjának jelentős részét felszívják, az nem lesz képes arra, hogy – egy korábbi frappáns megfogalmazás szavaival élve – „tőkét halmozzon fel, nem fogja tudni bővíteni a vállalkozását, így abból nem lesz nagy üzlet és nem fogja tudni felvenni a versenyt a már létező érdekeltségekkel. A régi cégeknek nincs okuk arra, hogy féljenek az általa támasztott versenytől: őket védi az adóhatóság. Büntetlenül megengedhetik maguknak, hogy rutinszerűen működjenek, hogy semmibe vegyék a köz akaratát és konzervatívvá váljanak. Az igaz, hogy a jövedelemadó az ő új tőkefelhalmozásukat is visszafogja. Számukra azonban ennél sokkal fontosabb az, hogy az adózás megakadályozza az újoncokat abban, hogy egyáltalán tőkét tudjanak felhalmozni. Gyakorlatilag tehát a régi vállalkozókat privilegizálja az adórendszer. Ebben az értelemben a progresszív adózás gátolja a gazdasági haladást és a merevség felé tereli a rendszert.”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> L. von Mises: *Human Action*, 804-805. oldalak. Vö. továbbá *Colin Clark: Welfare and Taxation* (Oxford, 1954), 51. oldal: „A magas adózás sok híve elkéseredett ellenfele a monopóliumnak. Ha azonban az adózás alacsonyabb lenne, különösen pedig, ha a fel nem osztott profitok adómentességet élveznének, sok olyan üzlet felvirágozna, amely aktívan felvehetné a versenyt a már létező monopolistákkal. Az igazság az, hogy a monopóliumok ilyen nagy erejének egyik legfontosabb okát éppen a jelenlegi túlzott adókulcsokban kell keresni.” Hasonlóképpen, Lionel Robbins szerint „Az, hogy ennyire megnehezült egy még relatíve kicsi vállalkozás felépítése is, minden bizonnyal a legerőteljesebb hatást az üzleti szervezetre gyakorolta. Számomra egyáltalán nem egyértelmű, hogy ezek az eredmények a társadalom érdekeit szolgálják. Nem következik-e mindebből elkerülhetetlenül az, hogy az innováció fejlődése a már megalapított vállalatok keretein kívül mind nehezebbé válik, és hogy az akkumuláció mind nagyobb része fog azokon a nagy cégeken belül megvalósulni, amelyek (döntően a múlt egyéni vállalkozásainak eredményeképpen) még a jégkorszak beállta előtt el tudtak indulni? *Lloyds Bank Review*, 1955. október, 10. oldal.



A progresszív adózásnak ráadásul megvan az az eddigieknél még paradoxabb és társadalmilag súlyos hatása, hogy noha az egyenlőtlenségek csökkentésének szerepét szánják neki, valójában hozzájárul a már létező egyenlőtlenségek továbbéléséhez, és kizárja a szabad társadalomban elkerülhetetlen egyenlőtlenségek kompenzációjának legfontosabb lehetőségét. A szabad társadalmaknak korábban volt egy önkorrekciós jellegzetessége: a gazdagok nem képeztek zárt csoportot, és a sikeres emberek viszonylag rövid idő alatt nagy forrásokhoz juthattak.<sup>33</sup> Bizonyos országokban, mint például Nagy-Britanniában manapság valószínűleg kisebbek az esélyek a felső osztályba kerülésre, mint bármikor máskor a modern kor kezdete óta. Ennek egyik lényeges következménye az, hogy a világon levő tőke kezelésének mind nagyobb és nagyobb része kerül olyan emberek kezébe, akik, noha öríási jövedelmük van és magukénak tudhatják mindazt a kényelmet, amit ez biztosít a számukra, a saját kontójukra és kockázatukra soha nem működtettek jelentős tulajdont. Hogy mindez együttvéve nyereség-e, azt majd meglátjuk.

Az is az igazsághoz tartozik továbbá, hogy minél inkább szűkülnek egy ember lehetőségei arra, hogy vagyont szerezzen, annál inkább fogja igazolhatatlan privilegiumnak tartani a létező vagyonokat. Ezért aztán a politika biztosan a szóban forgó vagyonok magánkézből való elvételét fogja célozni, vagy a súlyos adóztatás lassú folyamata révén, vagy a szóban forgó vagyonok leplezetlen elkobzásával. Egy, a magántulajdonon és a termelőeszközök magán-ellenőrzésén alapuló rendszernek előfeltétele az, hogy a tulajdont [a termelőeszközök tulajdonát] és a felette való ellenőrzést bármely sikeres ember megszerezhesse. Ha ezt lehetetlenné teszik, még azok is a gazdagok ellenségeivé válhatnak, akik egyébként esetleg az új generáció legkiválóbb kapitalistái lehetnének.

8. Azokban az országokban, ahol nagyon magasak a jövedelemadó kulcsai, a nagyobb fokú egyenlőség gyakorlatilag annak köszönhető, hogy bekorlátozzák a megkereshető nettó jövedelmek szintjét. (Nagy-Britanniában az utolsó háború idején a legmagasabb adózás utáni nettó jövedelem valahol 5000 font [14 000 dollár] körül volt – igaz, ezt némileg enyhíti az, hogy a tőkenyereséget nem tekintették jövedelemnek.) Láthattuk, hogy mivel a magasabb sávokból származó bevételek csak lényegtelen részét adják az összes adóbevételnek, a progresszív adózást csupán az indokolhatja, hogy senkinek se legyen magasabb jövedelme. Az azonban, hogy mi számít nagy jövedelemnek, az adott közösség nézeteinek, és végső soron a szóban forgó közösség átlagos gazdagságának a függvénye. Ennélfogva minél szegényebb egy ország, annál alacsonyabbak lesznek a megengedhető maximális jövedelmek,

<sup>33</sup> Lásd Wright, i. m., 96-103. oldalak. Vö. továbbá J. K. Butters és J. Lintner, *Effects of Federal Taxes on Growing Enterprises* (Boston, Harvard Graduate School of Business Administration, 1945).

és a lakosok számára annál nehezebb lesz elérni a gazdagabb országokban esetleg csak közepesnek számító jövedelmeket is. Hogy mindez hova vezet, jól mutatja egy, India Országos Tervbizottságától származó, kis híján elfogadást nyert nemrégí javaslat, amely szerint minden jövedelemre egy 6300 dolláros, és minden keresetre egy 4300 dolláros plafont kellett volna megszabni.<sup>34</sup> Az embernek elég abba belegondolnia, hogy mi lenne, ha ezt az elvet egy ország különböző területeire, vagy nemzetközileg próbálnák meg alkalmazni, és máris láthatjuk a következményeket. Ezek a következmények minden bizonnyal más megvilágításba helyezik annak a hiedelemnek az erkölcsi alapját, amely szerint egy bizonyos csoport többségének jogában kell álljon az, hogy rendelkezzen a jövedelmek megfelelő korlátozásáról, és jellemzik azoknak a bölcsességét is, akik szerint a szóban forgó módszerek elősegítik a tömegek jólétét. Lehet-e kétségünk afelől, hogy a szegény országok az egyének gazdagodásának megakadályozásával a gazdaság általános növekedését is le fogják lassítani? És az, ami a szegény országokra igaz, nem érvényes-e éppúgy a gazdag országokra is?

A progresszív adózás végső soron természetesen etikai probléma, és egy demokráciában a végső kérdés az, fennmaradna-e ennek az elvnek a jelenlegi támogatottsága, ha a működését az emberek teljesen megértenék? Valószínű, hogy a gyakorlat olyan elveken nyugszik, amelyeket az emberek többsége nem fogadna el, ha azok absztrakt formában lennének megfogalmazva. Az, hogy a többség diszkriminatív adóterheket vethet ki a kisebbségre, következésképpen az azonos szolgáltatásokat különbözőképpen kelljen jutalmazni, továbbá az, hogy pusztán azért, mert jövedelmek nincsenek összhangban a többiekével, egy egész osztály számára gyakorlatilag meg kellene szüntetni a normális ösztönzőket, olyan elvek, amelyek tarthatatlanok az igazságosság szempontjából. Ha továbbá tekintetbe vesszük mindazt az elfecsérelt energiát és erőfeszítést, amely a progresszív adózásnak oly sokféle módon következménye,<sup>35</sup> aligha lesz lehetetlen meggyőzni értelmes embereket a progresszív adózás elfogadhatatlanságáról. A gyakorlat mégis azt mutatja ezen a területen, hogy a megszokás milyen gyorsan vezet az igazságérzet csorbulásához, és még olyan elvek megfogalmazódásához is hozzájárul, amelyek valójában nem alapulnak máson, mint irigységen.

<sup>34</sup> Lásd a New York Times 1956. január 6-i jelentését, 24. oldal.

<sup>35</sup> A költség számláknak köszönhető veszteség többsége indirekt módon a progresszív adózás következménye, hiszen annak hiányában a cégeknek gyakran inkább az lenne az érdeke, hogy a vezetőiket jól megfizessék, ezzel arra ösztönözve őket, hogy reprezentációs kiadásait a saját zsebükből fedezzék. A progresszív adózás jogi költségei is sokkal nagyobbak, mint azt általában hiszik. Vö. erről *Blum és Kalven*, i. m. 431. oldal: "Figyelemre méltó, hogy egy jövedelemadóval foglalkozó ügyvéd napi munkájának milyen nagy része köszönhető annak az egyszerű ténynek, hogy az adó progresszív. Könnyen lehet, hogy a problémák többségét vagy ez a tény okozza, vagy felerősíti."



Ha az adózásnak egy ésszerű rendszerét szeretnénk megvalósítani, az embereknek általános elvként el kellene fogadniuk azt is, hogy az adózás teljes nagyságát meghatározó többségnek a maximális kulcsok alapján kelljen adóznia. Természetesen nem merülhet fel kifogás az ellen, hogy ugyanaz a többség egy gazdaságilag gyengébb kisebbség számára arányosan alacsonyabb adók formájában bizonyos engedményeket tegyen. A progresszióval való visszaéléssel szembeni korlátok felállítását nehezíti az a tény, hogy, mint azt korábban láttuk, az indirekt adózás hatásainak kompenzálására esetleg igazolható lehet a személyi jövedelemadózás bizonyos mértékű progressziója. De létezik-e olyan elv, amelynek esélye van az elfogadásra és amely hatékonyan megakadályozhatná, hogy a progresszív adózásban rejlő kísértések ellenőrizhetetlenné váljanak? Én személy szerint nem hiszem, hogy a progresszió felső korlátjának megállapításával elérhetnénk ezt a célt. Egy efféle százalékos érték ugyanolyan önkényes lenne, mint a progresszió elve, és ugyanúgy módosítanák, ha pótlólagos bevételek szükségessége merülne fel.

Egy olyan elvre lenne szükség, amely a közvetlen adózásnak az összes adóteherhez viszonyított arányát felülről korlátozná. A legésszerűbb szabálynak az tűnik, ha a közvetlen adózás maximális (marginális) kulcsát abban a százaléktérképben szabják meg, ami a kormány által adózás révén beszedett jövedelmeknek a teljes nemzeti jövedelemhez viszonyított arányát mutatja. Ez azt jelentené, hogy ha a kormányzat a nemzeti jövedelem 25 százalékát vonja el, akkor az egyéni jövedelmek bármelyik részére a közvetlen adózás maximális kulcsa szintén 25 százalék lenne. Ha valami országos szükséghelyzet elengedhetetlenné tenné ennek az aránynak az emelését, a maximálisan megengedhető kulcs ugyanerre az értékre emelkedne, és vissza is esne az általános adóteher csökkenésével párhuzamosan. Ezzel az adózás bizonyos mértékig még mindig progresszív maradna, hiszen azok, akik jövedelmeik után a maximális kulccsal adóznának, fizetnék a közvetett adókat is, ami az összes terheiket az átlag fölé emelhetné. Az ehhez az elvhez való ragaszkodásnak meglenne az az üdvös következménye, hogy minden éves költségvetéshez csatolni kellene egy becslést arról, hogy a kormány a nemzeti jövedelem mekkora hányadát javasolja adók formájában elvonni. Ez a százaléktérkép adná a közvetlen jövedelemadók sztenderd kulcsát, amit az alacsonyabb jövedelműek esetében csökkentenének, arányban azzal, amennyire az indirekt adók terhelik őket. Ez az adózás egészének egy enyhe progresszióját eredményezné, amiben azonban a legmagasabb jövedelmek marginális adókulcsai csak annyival lehetnének magasabbak az átlagos jövedelmekre vonatkozó adókulcsoknál, hogy a belőlük származó többletbevétel ne legyen nagyobb annál, amennyi bevételt a közvetett adózás eredményez.

*Fordította Tóth István György*

## 2.

**Az adózás politikai gazdaságtana: az állam  
ellenőrzése, adóalkotmány, egyéni adótervezés,  
adókkerülés, adócsalás**





## **Adózási alkotmány Leviatán számára<sup>1</sup>**

### **Bevezetés**

Ebben a cikkben azt vizsgáljuk, hogyan hajtható végre az *alkotmányszintű* [alap-törvényi jellegű] választás a különböző lehetséges adózási intézmények között egy sajátos politikai környezetben. Az egyénnek a különböző adózási eszközök és adó-szabályok közti választását vizsgáljuk. Feltesszük, hogy ha egyszer az egyén eze-ket intézményeket kiválasztotta, akkor ezek meghatározatlan számú költségvetési időszakon át érvényben maradnak, valamint azt, hogy az egyén képtelen pon-tosan előre megmondani, mi is lesz a helyzete az alkotmányozás utáni egyes költ-ségvetési időszakokban.<sup>2</sup> Elemzési keretünk mind a normatív adóelmélet kerete-itől, mind pedig a Wicksell által inspirált közösségi választások elméletében használt általános keretektől különbözik.

A neoklasszikus normatív adóelmélet minden lényeges vonatkozásában intéz-ményileg semmitmondó, üres.<sup>3</sup> A „jó” adórendszer absztrakt normatív kritériumait arra a kérdésre adott válaszból határozza meg, hogy egy adott időszakon belül mi-ként lehet a kormányzat céljaira egy exogén módon meghatározott nagyságú

---

<sup>1</sup> Towards a Tax Constitution for Leviathan. In: Journal of Public Economics, 8 [1977], 255-273. o. A tanulmány kötetünkben való megjelenésére az ELSEVIER SEQUIOIA S. A. adott engedélyt. A magyar fordítás (fordító Szegő András) egyébként a KJK által 1992-ben megje-lentetett „Piac, állam, alkotmányosság” című Buchanan kötetből származik (kontrollszerkesztő Csekő Imre), melynek átengedéséért a kiadónak ezúton is köszönetet mondunk. A KJK kia-dásban szereplő szövegen kötetünk terminológiai egységessége érdekében helyenként kisebb módosításokat eszközöltünk.

<sup>2</sup> Határesetben feltételezhetjük, hogy az egyén valamely rawlsi „eredeti állapotban”, a „tudatlanság leple alatt” leledzik (*John Rawls: A Theory of Justice* - Cambridge, Harvard Uni-versity Press, 1971). Azonban nem kell ilyen szigorú követelményeket támasztanunk, hogy releváns alkotmányos környezetet kapjunk. Kézenfekvőbb azt feltételeznünk, hogy az egyén erős bizonytalanságban van jövőbeli pozícióját illetően. Lásd *James M. Buchanan és Gordon Tullock: The Calculus of Consent* - Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).

<sup>3</sup> Ebbe a kategóriába tartozónak tartjuk az újabbkeletű „optimális adóztatás” irodalmat, mely-nek szinte az egésze ezt a keretet fogadja el. Hasznos összefoglalását lásd: *David F. Bradford és Harvey S. Rosen: The Optimal Taxation of Commodities and Income*, American Econo-mic Review 66 (1976 május) 94—101. old.



jövedelmet előteremteni. A hangsúly a különféle adózási eszközök jól ismert hatékonysági és méltányossági kritériumain van. Ennek a hagyományos nézőpontnak az a sajátossága, hogy az egész elemzés „egyenlő [költségvetési] bevételű” helyzetek összehasonlításának a keretei között folyik; ez pedig elhomályosítja vagy elhanyagolja azt a hatást, amit a választott adózási eszköz a megkívánt vagy szükséges adóbevételre gyakorol. Az alkotmányos megközelítés keretei között azonban az egymást követő költségvetési időszakok alatt kialakuló visszacsatolások explicit módon figyelembe veendőek: az adózási intézmények és a velük szemben támasztott bevételi igények közti kölcsönhatás többé nem hanyagolható el. Természetesen az erre a kapcsolatra vonatkozó előrejelzések beépülnek az egyén választásaiba is. Ebben a cikkben egy olyan intézményi modellt mutatunk be, amelyben ezek a kölcsönhatások kiemelkedő jelentőségre tesznek szert.

A közösségi választások modern elméletének művelői már értek el bizonyos eredményeket azzal kapcsolatban, miként lehetne beépíteni az alkotmányos választások elemzésébe az adózási eszközöknek a közjavak kínálatára gyakorolt említett hatásait.<sup>4</sup> Az alkotmányos költségvetési választások közösségi választások elméletére épülő modellje azonban szinte mindig arra a nyílt vagy hallgatólagos feltevésre épült, hogy az alkotmányozás utáni, vagyis az időszakon belüli költségvetési döntések megfelelnek a medián [középen elhelyezkedő, tipikus] szavazó vagy az ő parlamenti képviselője közjavak iránti keresletének. A mi elemzésünk annyiban különbözik ettől lényegesen, amennyiben mi a közösségi választások korai elméletének keresletvezérelt, lényegében passzív kormányát egy bevételre törekvő Leviatán modelljével helyettesítjük.

Az ebből az elemzésből adódó adózási normák, úgy tűnik, sokkal jobban meg egyeznek az adófizető közönség empirikusan megfigyelhető magatartásával, mint azok a normák, amelyek bármely alternatív paradigmából adódnak. Az intézményi modell továbbá nyilvánvalóan összhangban van a nagy, rohamosan növekvő és ellenőrizhetetlen közösségi szektor tényével. Mindez drámai ellentétben áll azokkal a feltevésekkel, melyekre a hagyományos reformjavaslatok támaszkodnak, és amely feltevések között a klasszikus közgazdászok nemtermelő közösségi kiadásokra vonatkozó nézeteinek maradványait éppúgy megtalálhatjuk, mint azt az implicit véleményt, hogy a kormányzat részesedése a nemzeti termékből erősen korlátozott. A mi modellünk éles ellentétben van továbbá a közösségi választások megközelítésének naiv-optimista nézőpontjával is, amely ugyan az esetleg felduzzadt közösségi szektort termelőnek tekinti, de nem ismeri el a költségvetési kiadások kínálati oldalról történő befolyásolásának lehetőségét.

---

<sup>4</sup> Nevezetesen *James Buchanan*: *Public Finance in Democratic Process* című könyvében (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967). Az összefüggés implicite benne foglaltatik *Knut Wicksell* elemzési keretében is. Lásd *Knut Wicksell*: *Finanztheoretische Untersuchungen* (Jena: Gustav Fischer, 1986).

Cikkünk nem holmi újgyakorlat kíván lenni, amelynek során önkényesen kiválasztott feltételek egy újabb együttesének logikai következményeit igyekszünk feltárni, hanem a valóságos világban zajló adóreformról folyó vitákhoz kíván hozzájárulni. Kiindulópontunk bizonyos értelemben az a felismerés, hogy az adóreform kvázi-alkotmányozó tevékenység. Az adózási intézményeket általában a politikai felépítmény viszonylag állandó elemeinek szánják: ezek jelölik ki azokat a kereteket, melyek között a közösségi javak kínálatával kapcsolatos költségvetési döntéseket időszakonként meghozzák. Egy nagyszabású adóreform (mondjuk a Carter-típusú Kanadában, vagy a British Royal Commissioné) talán inkább tekinthető valóban „alkotmányos megállapodásnak” mint a politikai élet bármely mindennapi jelensége (legalábbis a közösségi pénzügyek szakértőjének tapasztalata szerint).

Ha egyszer ezt elismertük, természetes, hogy az adóintézmények tervezése során úgy gondolkodunk, hogy közben a tipikus adófizető-szavazó alkotmányos számtásaira hivatkozunk, és nem valamifajta absztrakt etikai normákra. Ugyanakkor tudatában kell lennünk annak, hogy az adóreform *nem* jelenti az egészét annak az alkotmányos berendezkedésnek, amivel például a *The Calculus of Consent*<sup>5</sup> számolt: mandátuma sokkal szűkreszabottabb. Ezért, bár elismerjük olyan *nem* adójellegű intézmények létének lehetőségét, melyek az itt tárgyalt adózási szabályokhoz hasonló szerepet tölthetnek be, sőt ezt a szerepet azoknál talán még hatékonyabban is elláthatják, ebben a cikkben ilyen alternatívákkal mégsem foglalkozunk.<sup>6</sup> Ha ezt tennénk, akkor már túllépnénk alapvető adóreform-orientáltságunkon.

Az intézményi modell magvának szerkezetét a tanulmány 2. fejezetében fejtjük ki. A 3. fejezetben az egyén átfogó és nem átfogó adóalap közti választását, valamint az egyes adóalapok esetén a különféle adó táblázatok közti választását vizsgáljuk. Az elemzést a 4. fejezetben kiterjesztjük több adóalapra, és az 5. fejezetben több adózóra. Végül a 6. fejezetben a cikk állításait összevetjük az adóreformmal kapcsolatos közkeletű nézetekkel\*.

<sup>5</sup> *Buchanan és Tullock: The Calculus of Consent.*

<sup>6</sup> Az egyik ilyen lehetőség, hogy explicit alkotmányos korlátot állítsanak a nemzeti össztermék közcélokra fordítható hányadára (vagy a maximális adókulcsra) - ez felelhetne meg szövetségi szinten Kalifornia és Michigan állam legújabb adókorlátozási javaslatainak. Mellesleg érdemes megemlíteni, hogy ha a maximális adókulcsot korlátozzák, akkor a Leviatán az adóalap szélesítésére törekszik, míg a GNP hányadában megadott maximális adóbevételnek nincs ilyen hatása. Amennyiben az átfogó adóalapot kívánatosnak tekintjük, akkor az adókulcs korlátozására kell törekednünk, és nem az adóbevétel korlátozására. Minthogy azonban az ilyen jellegű alternatívák túlnyúlnak egy szabványos adóreform nyújtotta lehetőségeken, ebben a cikkben nem foglalkozunk velük. Az alábbi tárgyalást arra a (gyakorlatban érvényesülő) feltevésre alapozzuk, hogy ilyen kifejezett adókulcs- és/vagy adóbevételi korlátok nem érvényesülnek. (Természetesen a bürokrácia nem adózási eszközökkel [törvények útján, ellenszolgáltatás nélküli rekvirálás formájában stb.] történő többletbevétel-szerzését korlátozni kell mind az adókötelezettség valóságos eseteiben, mind a mi tárgyalásunkban, ha azt akarjuk, hogy a költségvetési korlátok szerepe érvényesüljön.)

\* Az eredeti fejeletszámozásokat kötetünk egységes formája miatt mellőztük. (A szerk.)



## ***A kormány mint alkotmányos adókorlátok közti bevételemaximalizáló***

Mint Knut Wicksell megjegyezte, senki nem egyezne bele adók kivetésébe, sem a döntéshozatal alkotmányozási, sem alkotmányozás utáni szakaszában, ha nem remélne valami hasznot azokból a javakból és szolgáltatásokból, amelyeket várakozásai szerint a befolyó jövedelemből finanszírozni fognak. Az adó olyan kényszerítő eszköz, mely lehetővé teszi a kormányok számára, hogy díjat szedjenek az egyénektől anélkül, hogy emögött egyénenként kinyilvánított fizetési hajlandóság állna. Továbbá a döntéshozatal alkotmányozás utáni fázisaiban a képviselők törvényhozásbeli cselekvésén keresztül létrejövő politikai konszenzus tipikus esetben csupán állampolgárok egyszerű többségének akarátán múlik.

Vajon milyen az alkotmányozás utáni kormányzati költségvetési döntéshozatal értelmes – a különböző költségvetési eszközök közti alkotmányi szintű választáshoz megfelelő iránytűül szolgáló – modellje? Talán a történelem egy szakaszában ésszerűnek tűnhetett, ha a törvényhozásban a többségi szabályra támaszkodtak annak érdekében, hogy a kormány költségvetési tevékenységét kordában tartsák. A többségi szabályt alkalmazó modellek továbbélnék mind a medián szavazó magatartásának elemzésében, mind a demokrácia népszerű tárgyalása során. A mai méretű közösségi szektorral és olyan bürokráciákkal szembesülve, melyek kimutathatóan nem csak egy törvényesen szabályozott hatósághoz illő hatalommal rendelkeznek, az állami költségvetés demokratikus korlátozására építő modell egyre inkább naivnak tetszik. Elfogadhatóbbnak tűnik egy olyan modell, melyben a politikai – bürokratikus folyamat alkotmányozás utáni feltételezett működése magába foglalja a bevételeknek a költségvetési alkotmány által megszabott keretek között történő maximalizálását.

Ezt a modellt lehetne laza fogalmazásban „Leviatán” modellnek nevezni. Az állampolgároknak az alkotmány szintjén előírt korlátokon túl semmilyen hatékony, operatív ellenőrzése nincs a kormány fölött, miután az megalakult; a perióduson belüli vagy az alkotmányozás utáni költségvetési döntéseket kizárólag a költségvetés- vagy bevételemaximalizáló politikus – bürokrata hozza.<sup>7</sup> A modell ezen a pon-

<sup>7</sup> Nyilvánvaló a hasonlóságok a mi modellünk és William Niskanen modellje között. Lásd *Bureaucracy and Representative Government* című művét (Chicago: Aldine, 1971). Meg kell jegyeznünk, hogy a bevételt maximalizáló politikus feltevése nem összeegyeztethetetlen a politikai folyamat által korlátozott politikus feltevésével. Ha a közösségi kiadásoknak, vagy a kormány ama képességének, hogy magánjavakat is újraelosztson a választók között, nincs hatékony korlátja, akkor a többségi demokrácia azt eredményezheti, hogy – a valóban közösségi javak nyújtásával párhuzamosan, illetve attól függetlenül – „maximális” lesz a kisebbségtől

*folyt. a köv. oldalon*

ton sok tekintetben hasonlít a „monopolista” vagy „nem kooperatív” állam elméleteire, melyeket korai európai szerzők, nevezetesen az államháztartástan egyes olasz művelői fejtettek ki.<sup>8</sup> A monopolista államra vonatkozó eme elképzelések azonban azt feltételezik, hogy a kormányzati hatalom az államapparátus erőszakos megragadása útján jött létre a történelem egy bizonyos időszakában. Ezzel szemben a mi modellünkben a kormányt egy önkéntes általános egyezség hozza létre a potenciális adófizető-kedvezményezettek alkotmányos szerződése révén.<sup>9,10</sup> Az egyén előtt álló probléma ebben a környezetben az, hogy miként biztosítsa a maga számára a kormány által nyújtott javak és szolgáltatások élvezetét (beleértve a szerződések, a tulajdonra irányuló jogcímek kikényszerítését, ami nélkül piaci kereskedelem aligha volna lehetséges), elkerülve ugyanakkor az olyan Leviatán-jellegű intézmények általi kizsákmányolás eshetőségét, amelyek, ha egyszer létrejönnek, ellenőrizhetetlenné válnak.

Sokfajta alkotmányból származtatott korlát képzelhető el, és ezek nem szükség szerűen zárják ki kölcsönösen egymást. Itt most arra a részhalmazra koncentrálnunk, amit *adórendszernek* szokás nevezni. Eközben feltételezzük, hogy az adóbevételek feletti rendelkezést valamilyen módon hatékonyan korlátozzuk. Nevezetesen feltételezzük, hogy az adóbevételből finanszírozni kell bizonyos olyan javakat és szolgáltatásokat, melyek csak kollektív módon állíthatók elő. Enélkül a feltevés nélkül, mint azt Wicksellre utalva az imént megjegyeztük, az adókimérés jogát deklaráló alkotmányos szerződés nem jöhetett volna létre.

Modellszerű alkotmányos környezetünkre még egy további, ismerős feltevés is jellemző, nevezetesen az, hogy minden egyes személy jól definiált becsléssel rendelkezik a jövedelmek aggregált szintjének és megoszlásának, valamint a fogyasztói preferenciáknak az alakulására vonatkozóan az alkotmányozás utáni összes időszakra, de azt nem tudja, hogy milyen helyet foglal el majd ő maga ebben az

---

*folyt. az előző oldalról*

a többség irányába menő transzfer. A mi megközelítésünk mindazonáltal lényegében a „monopolista” kormány *fogalmaival* dolgozik, amely elméleti keretben a bevételmaximalizálás a részlegesen korlátozatlan politikus-bürokrata haszonmaximalizálásának a következménye, nem pedig a demokratikus politikai folyamaté magáé.

<sup>8</sup> Az olasz hozzájárulás összefoglalását illetően lásd *James Buchanan: Fiscal Theory and Political Economy* (Chapel Hill; University of North Carolina Press, 1960), különösen a 24–74. old.

<sup>9</sup> Talán érdemes itt hozzáfűzni azt a megjegyzést, hogy elemzésünk érvényessége *nem* függ alapvetően attól, vajon a kormányt valóban így módon hozták-e létre. A szerződésselví megközelítés célja, hogy a normatív értékelés számára elfogadható kritériumokat dolgozzon ki.

<sup>10</sup> Ebben az értelemben a modell hasonlít a közgazdászok által a monopolista vállalatoknak nyújtott [közterületek használatára vonatkozó] előjogok/koncessziók elemzésénél használt modellhez.



eloszlásban, és hogy milyen lesz a saját ízlésrendszere. Ez az általános, nem individualizált ismeret elegendő a számára annak durva becsléséhez, hogy mekkora a közjavakra fordított kormányzati kiadás „hatékony” szintje, valamint hogy mekkora aggregált bevétel keletkezik az egyes alternatív adórendszerekben. Minthogy az egyén nem ismeri a maga jövőbeli jövedelmét és ízlését, nem állapíthatja meg a maga költség-hozzájárulását sem az egyes adórendszerekben. Következésképp azt sem tudja előre jelezni, hogy az adott periódusban a közjavak nagyobb vagy kisebb mennyiségét részesítené-e előnyben ahhoz a mennyiséghez képest, amit a közösség egésze szempontjából „hatékonyak” tart. Ily módon minden egyes egyén, ha racionálisan viselkedik, azt az intézményt választja, amely a „hatékony”  $\bar{G}$  mennyiséget generálja, a költség-hozzájárulás adott független becslése mellett. A kívánatos közösségi javakra és szolgáltatásokra fordítandó kiadások tényleges szintjét a

$$(G) = \alpha R \quad (1)$$

összefüggés adja meg, ahol  $\alpha$  az adóbevételnek a szóban forgó kívánatos költségvetési tételre fordítandó hányada és  $R$  az összes adóbevétel. A tárgyalás során  $\alpha$  értékét végig exogénnek vesszük, amin azt értjük, hogy azt az adórendszeren kívüli korlátok határozzák meg.<sup>11</sup> Ahogy említettük,  $\alpha$  olyan, hogy

$$1 > \alpha > 0 \quad (2)$$

Ezért a kívánatos közösségi javakra és szolgáltatásokra fordított kiadás közvetlen függvénykapcsolatban van az összes adóbevétellel, és az egyén előtt álló probléma az alkotmányos szakaszban az, hogy olyan adórendszert hozzon létre, hogy az abból származó,  $\alpha$ -val korrigált bevétel durván olyan mennyiségű közösségi jószágot és szolgáltatást produkáljon, mint amennyi becslése szerint az adott becsült nettó költségek mellett „hatékony”. Ezek a költségek természetesen függenek  $\alpha$  értékétől. Ily módon az  $R$  nagyságát úgy kell megválasztani, hogy

$$\alpha R = \bar{G} \quad (3)$$

A Leviatán-modell jellegzetes feltevése az, hogy a kormány minden egyes alkotmányozás utáni költségvetési periódusban megpróbálja összbevételét (következésképp összkiadását is) maximalizálni az alkotmányosan előírt adórendszer keretei között. Vagyis

$$R = R^* (b, r) \quad (4)$$

ahol  $R^*$  az a maximális bevétel, ami az adott adórendszerben elérhető és ez függ a

<sup>11</sup> Érdekes problémák merülnek fel, ha megengedjük, hogy a bevétel függvényében változzon. Megvan annak a lehetősége, hogy úgy válasszuk meg az adózási intézményeket, hogy a bevételekkel való rendelkezést aggregált [nemzetgazdasági] szinten is korlátozzuk. Ezekkel a kérdésekkel egy későbbi cikkben foglalkozunk.

adóalaptól ( $b$ ) és az megengedett adótáblázattól ( $r$ ). Formálisan tehát az egyén azzal a problémával kerül szembe, hogy úgy kell megválasztania  $b$ -t és  $r$ -et, hogy az

$$r^*(b, r) = \frac{\bar{G}}{\alpha} \quad (5)$$

egyenlőség teljesüljön. Azt, hogy ez mit jelent a kívánatos adóalkotmány szempontjából, a következő fejezetben fogjuk kifejteni.

### ***Adóalap- és adókulcskorlátok egy egyszerű modellben***

Először az elemzést egyetlen egyénre korlátozzuk, akiről feltesszük, hogy alkotmányos választási jogát mindössze két lehetséges adóalap közti választásra korlátozza. Az egyik átfogó, teljes körű, a másik nem az. Később ezeket a feltevéseket enyhítjük, de ebben a fázisban ez a leegyszerűsítés kényelmes. Értelmisszempontjából közömbös, hogy mi is tulajdonképpen az a bizonyos nem teljes körű adóalap, és hogy az adót a „felhasználás”- vagy a „forrás”-oldalra vetik-e ki (vagyis hogy „jövedelem”- vagy „kiadási” adóról van-e szó). Tegyük fel azonban, hogy a nem teljes körű adóalap a piacon értékesített munkából származó pénzbeli jövedelem, és hogy a teljes körű adóalap ezen a pénzbeli jövedelmen kívül magába foglalja piaci árakon értékelve az egyén nem piaci értékesítésre szánt termelését is; más szavakkal a teljes körű adóalap a teljes jövedelem. A vizsgált kérdés az, vajon az egyén előnyben részesít-e egy olyan alkotmányos adórendszert, amely a teljes körű adóalapra van felépítve egy olyanal szemben, melyben az adóalap csupán a pénzbeli jövedelmet tartalmazza.<sup>12</sup>

A helyzetet az 1. ábra szemlélteti. Az  $i$ -kkel jelölt közömbösségi görbék mutatják a pénzkereső  $Y$  tevékenység és az  $L$  szabadidő közötti egyéni preferenciák alakulását. Ezek a preferenciák a szokásos tulajdonságokkal rendelkeznek.<sup>13</sup> Az adózás előtti helyzetet  $L$  és  $Y$  relatív ára jellemzi, amely függ a jövedelmet hozó

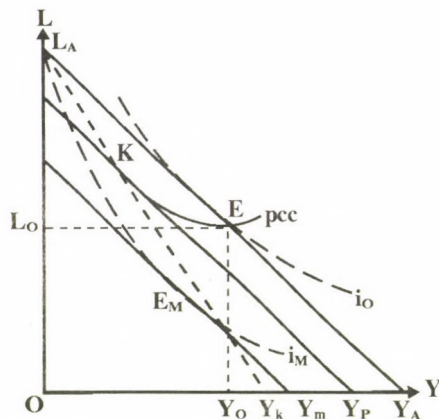
<sup>12</sup> Az alapvető következtetések érvényben maradnak, ha kizárjuk a teljes „semlegességet”, és egy szűkebb adóalap, illetve egy olyan „második legjobb” alternatíva között kell választanunk, melyben a különböző javakat a szabadidővel való kiegészítő-helyettesítő kapcsolatuk szerint differenciált kulcsokkal adóztatják (ezzel a kérdéssel foglalkozik az „optimális adóztatás” újabb irodalmának nagy része). Ellenvetéseink tehát egyaránt szólnak az „optimális adóztatás” meg a „teljes körű adóztatás” híveinek.

<sup>13</sup> Modellünk feltevéseinek értelmében az egyén nem képes pontosan előrelátni, hogy az alkotmányozás utáni időszakban hogyan alakul a pénzkereső és az egyéb tevékenységek közötti preferenciarendezése. Mostani elemzésünkhöz csak annyit kell feltételeznünk, hogy ezek a preferenciák feltehetően szabványosak lesznek [megfelelnek a sztenderd feltételeknek].



tevékenység termelékenységétől. Az induló egyensúly az  $E(Y_0, L_0)$  pont az  $i_0$  közösségi görbén.

1. ábra



Tekintsük most azt a helyzetet, amellyel az egyén akkor kerülne szembe, ha a kormánynak engedélyeznék a teljes körű adóalap alkalmazását. Ebben az esetben az egyén egy létminimum felett egészen potenciális keresőképességének határáig kizsákmányolható lenne. Ettől a minimális korláttól eltekintve a teljes „jövedelemegyenérték”,  $OY_A$  potenciálisan a kormány rendelkezésére állna. A kormány kivethetne egy olyan egyösszegű általános adót, amellyel az egyén létminimum feletti *maximális* potenciális keresetét kisajátíthatná.<sup>14</sup>

Minthogy elképzelhetetlen, hogy valaki is a jövőben a közösségi és magánszektor „hatékony” arányát olyannak képzelje el, amely kormányzati célra igénybe venné a létminimum feletti összes potenciális jövedelmet, ebből világosan következik, hogy a jövőendő adófizető-kedvezményezett *nem* választhatja az alkotmányozás

<sup>14</sup> Talán hangsúlyozni kell, hogy a „teljes körű” adót csupán a jövedelmi oldalnak kell viselnie: a többlet, amit a bürokrata politikus ily módon összegyűjt, a bevételeknek a közösségi kiadásokat meghaladó része (amit meg kell különböztetni a bürokrata saját *jövedelmétől*), feltevéseink szerint kívülesik az adórendszeren. Ezt a feltevést számos módon lehet racionalizálni, attól függően, hogy milyen elképzelést alakítunk ki Leviatánnal kapcsolatban. Amikor Leviatánt egyszerűen uralkodó osztályként vagy uralkodóként képzeljük el, a feltevés azt jelenti, hogy a királynak nem kell adót fizetnie. Az uralkodó többség koncepcióban a teljes körű adót a feltevés szerint minden jövedelemre kivetik, de nem vetik ki azokra a sajátos juttatásokra, transzferekre stb., melyekre az uralkodó koalíció az összbevétel elköltése során tesz szert.

szintjén a teljes körű adóalapot, ha az általunk posztulálthoz hasonló alkotmányozás utáni kormányzati magatartást tételez fel a jövőre. Nyilván megkísérli alkotmányos korlátoknak alávetni a költségvetést, a kormány adó kivetési jogát. A mi leegyszerűsített esetünkben ezt úgy teheti meg, hogy csak a közönséges jövedelmi forrásokra engedi meg, hogy a kormány jövedelemadót vessen ki. Ez a korlát önmagában is drasztikusan csökkenti a kormány által maximálisan begyűjthető jövedelmet –  $OY_A$ -ról  $Y_M Y_A$ -ra az 1. ábrán. Nyilvánvaló, hogy ha a kormány akkora adót vet ki a pénzbeli jövedelemre, amelyből származó bevétele meghaladja az  $Y_M Y_A$  nagyságot, akkor az egyén jobban jár, ha egyáltalán nem keres, azaz ha átvált  $L_A$ -ra. Ha az adóalapot a pénzbeli jövedelemre korlátozzák, a kormány maximum ekkora, tehát  $Y_M Y_A$  nagyságnyi bevételre tehet szert, erre is csak akkor, ha „ideálisan” strukturált regresszív<sup>15</sup> adót vezet be, vagyis olyat, melynél az adókulcs minden egyes  $Y$ -ra az  $i_m$  meredekségével egyezik meg. Az eredmény az lesz, hogy lefelé csúszunk az  $i_m$  közömbösségi görbe mentén a maximális bevételt biztosító  $E_m$  egyensúlyi pontig, ami egy egész minimális többletet meghagy az adófizetőnek, ezáltal biztosítva, hogy az előnyben részesítse az  $E_m$  pontot az  $L_A$  ponttal szemben.

Felismerve ezeket a kilátásokat, az adófizető megpróbál újabb alkotmányos korlátot támasztani, mégpedig azt, hogy az adótábla nem lehet regresszív. Nyilvánvalóan ez lenne a helyzet, ha a pénzbeli jövedelem mint adóalap, valamint az előrebecsült értéke és a bevételmaximalizáló regresszív adótábla együtt várhatóan az ellátás hatékony szintjét felülmúló ráfordítást eredményeznének a kívánatos közösségi javakra és szolgáltatásokra. Ha például a kormánytól megkívnának, hogy legalább egy proporcionális/arányos adótábla keretein belül maradjon, akkor  $Y$  különböző „árai” mellett az 1. ábrán  $L_A KE$ -vel jelölt, az egyéni ár-fogyasztási görbe mentén elhelyezkedő pontokkal szembesülne. Ebben az esetben a bevételmaximalizáló megoldás annál a pontnál helyezkedik el, ahol az  $L_A Y_A$ -val párhuzamos vonal érinti az ár—fogyasztás görbét, vagyis  $K$ -nál, és a hozzátartozó bevételmaximalizáló arányos [lineáris] adókulcs  $Y_K Y_A / OY_A$ . Ennek az esetnek a pontos jellemzői és az árelmélet ismert eredményeire emlékeztető analitikus jegyei jól leolvashatók a 2. ábra parciális egyensúlyi diagramjáról.<sup>16,17</sup>

<sup>15</sup> A regresszív, azaz a jövedelem növekedésével csökkenő kulcsú adót magyarul szokás *degresszív* adónak is nevezni. Mivel a cikkben a degresszív kifejezést másra (egy speciális progresszív adó megjelölésére) használják a szerzők, kötetünkben a – magyarban talán ritkábban használatos – regresszív adó megnevezésnél maradunk. (A szerk.)

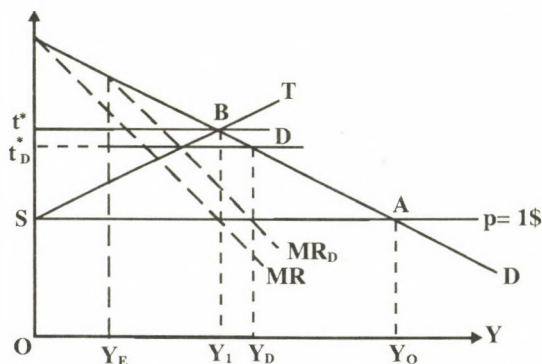
<sup>16</sup> Az 1. ábra felhasználható annak megmutatására, hogyan változtatja meg az alkotmányos választás feltételezése az adott politikai körülmények között az általános, teljes körű adóalap melletti jól ismert többletteher érveket. A neoklasszikus érvelés szerint a  $K$  pontban lévő megoldás kimutathatóan rosszabb, mint az, amit ideális megoldásként egy *azonos* bevételt

*folyt. a köv. oldalon*



A 2. ábrán a **DD** görbe mutatja az egyén jövedelemhozó tevékenység iránti keresletét; egy ilyen görbe az 1. ábra sajátosságaival rendelkező preferenciatérképből nyerhető. Szembesülve azzal a követelménnyel, hogy arányos [lineáris] adót kell kivetnie, vajon mekkora adókulcsot állapít meg a bevételmaximalizáló kormány? A kérdés nyilvánvalóan analóg azzal, amit a profitmaximalizáló monopolistával kapcsolatban tesznek fel, és a válasz is azonos. Kapunk egy „határbevételi” görbét, **MR**-t a 2. ábrán, és a maximális bevétel ott van, ahol ez metszi a vízszintes dollár-ár egyenest (a határköltség egyenesét), így módon meghatározva az adózás utáni egyensúlyi  $Y_1$  értéket.

2. ábra



folyt. az előző oldalról

eredményező, általános vagy a teljes körű adóalapra vonatkozó adóval az 1. ábra valamely **H**-hoz hasonló pontjában elérhetünk. Ez a gondolatmenet arra a feltételezésre épít, hogy a kormányzat, noha felhatalmazást kapott általános, vagy teljes körű adóalapra vonatkozó adó kivetésére, bevételtermelő erőfeszítéseiben önmagát az azonos bevételű összehasonlítható állapotot eredményező adó beszedésére korlátozza.

<sup>17</sup> A keresleti görbe marshalli konstrukciójára épülő parciális egyensúlyi változatot használhatjuk a bevételmaximaláló regresszív adókulcsszerkezet illusztrálására, noha az, a jövedelmi hatások okán, az  $i_m$ -ből származtatottól eltérő adóábrát eredményez. Hasonló okokból a keresleti görbe alatti terület sem pontosan mutatja a fogyasztói többletet, éppúgy, ahogy a sztenderd jóléti háromszög sem felel meg pontosan a jóléti veszteségnek; illetve csak akkor felelne meg, ha az 1. ábra **E<sub>m</sub>HE** jövedelem-fogyasztási görbéje egy vízszintes egyenes lenne. A következőkben az ilyen problémáktól eltekintünk, mivel elemzésünk szempontjából nem különösebben relevánsak.

Ez a konstrukció teljes analógiát mutat az alkotmányozás utáni kormányzati folyamat általunk alkotott modellje és a monopóliumelmélet között – mind analitikus, mind koncepcionális értelemben. Modellünket méltán hívják „a kormányzat monopolista modelljének”. A bevételmaximalizáló adókulcs,  $t^*$  [korábbi (4)-es képletünk megfelelő módosításával], a következőképpen vezethető le:

$$R = tY_I \quad (4)$$

$$Y_0 - Y_I = Y_0 - \eta t, \text{ mivel } \eta = - \frac{\Delta Y}{Y_0} / \frac{\Delta P}{P} \quad (6)$$

ahol  $R$  a kormányzati bevétel; az arányos [lineáris] adó kulcsa és megegyezik  $\Delta P/P$ -vel.

$$\therefore R = tY_0 (1 - \eta t) \quad (7)$$

$$\frac{\partial R}{\partial t} = Y_0 (1 - 2\eta t) \quad (8)$$

(8)-at nullával egyenlővé téve azt kapjuk, hogy

$$t^* = \frac{1}{2\eta} \quad (9)$$

és  $t^*$ -ot (7)-be visszahelyettesítve, azt kapjuk, hogy

$$R^* = \frac{Y_0}{4\eta} \quad (10)$$

Vagyis, amint remélni lehetett, a maximális adóbevétel egyenes arányban áll az adóztatható adóalap kiinduló értékével, és fordított arányban van az elaszticitással.

Mint már említettük, egy adott adóalapból nyerhető bevétel *arányos* adóztatás mellett kisebb, mint az a bevétel, amit ugyanekkora adóalapból egy ideális *regresszív* adótábla mellett nyerni lehet. Feltehető a kérdés, mi lehet egy *progresszív* adótábla hatása. A bevételmaximalizáló kormányt semmi sem ösztönzi arra, hogy az egyensúlyi arányos adóról egy progresszív adófajtára térjen át, mert ez utóbbi csak növelné, nem pedig csökkentené a marginális adókulcsot. A bevételi hatás a legkönnyebben úgy mutatható meg, ha az összes lehetséges progresszív adótábla legegyszerűbbikét képzeljük el, azt, amely csak két marginális adókulcsot tartalmaz, melyek közül az egyik nulla. Tekintsünk egy ilyen, néha „*degresszívnek*”<sup>18</sup> is nevezett adótáblát, melynél a jövedelem első, egy  $Y_E$  értékig terjedő szelete teljesen mentes az adó alól. Ezen újabb korlát bevezetésével a megmaradó

<sup>18</sup> Vesd össze a 14-es jegyzettel (a szerk.)!



jövedelemegységekre eső bevételmaximalizáló arányos [lineáris] adókulcs csökken, és az összbevétel ennek megfelelően szintén csökken.

Hogy ezt megmutassuk, vegyük észre, hogy egy ilyen „degresszív” adótábla mellett<sup>19</sup>

$$R = t(Y_1 - Y_E) = tY_0 \left[ 1 - \eta t - \frac{Y_E}{Y_0} \right],$$

$$\frac{\partial R}{\partial t} = Y_0 \left[ 1 - 2\eta t - \frac{Y_E}{Y_0} \right],$$

és

$$t_D^* = \left( 1 - \frac{Y_E}{Y_0} \right) \frac{1}{2\eta} \quad \text{ami} \quad < \frac{1}{2\eta}, \quad (11)$$

és

$$R_D^* = \frac{(Y_0 - Y_E)^2}{4\eta Y_0} \quad \text{ami} \quad < \frac{Y_0}{4\eta}, \quad (12)$$

A 2. ábra alapján nemcsak az világos, hogy az ilyen feltételezett bevételmaximalizáló adótábla kisebb összbevételt generál mint a bevételmaximalizáló arányos [lineáris] adó, hanem az is, hogy az adó többletterhe is kisebb. Proporcionális [lineáris] adó mellett a többletterhet a 2. ábrán az **ABC** terület méri. A feltételezett „degresszív” adótábla mellett a többletterhet az **ADF** területének megfelelő értékre esik.

A progresszióknak nem minden formája mellett alakul így a többletterhe változása. Például lineárisan progresszív adótábla mellett (amelyet a 2. ábrán az **ST** vonal mutat)<sup>20</sup> olyan bevételmaximalizáló *marginális* adókulcsot kapunk, mely meg egyezik az arányos bevételmaximalizáló adókulccsal, és az adózás utáni egyensúly is ugyanott, az **Y<sub>1</sub>** pontban van. Vegyük észre, hogy ebben az esetben az adók progresszivitása mellett kapott összbevétel konstans hányada annak, amit az adórendszer arányos volta esetén kapnánk, ha az **Y<sub>1</sub>** jövedelemre kivetett marginális adókulcsot alkalmaznánk a teljes jövedelemtartományban. Ily módon az **ST** adótáblát alkalmazva, a progresszió mellett elért összbevétel a fele lesz az arányos adóból származónak. De az adók többletterhe mind a két esetben azonos.

<sup>19</sup> Ennek az eredménynek grafikus levezetéséhez juthatunk, ha egy új MR görbét, MR<sub>D</sub>-t rajzolunk azon a tartományon, amelyen a nem-nulla lineáris adókulcs alkalmazandó – mint a 2. ábrán,  $t_d^*$  maximális bevételi aránnyal.

<sup>20</sup> Ebben az esetben az  $m$  határadókulcsot az  $m = \beta Y'(m)$  képlet adja meg, ahol  $Y'$  az egyensúlyi jövedelem és  $\beta$  egy konstans.

Célszerű összefoglalni e fejezet gondolatmenetét. Megfigyeltük, hogy a potenciális adófizető-kedvezményezett – ha Leviatán-szerű alkotmányozás utáni költségvetési folyamattal számol – alkotmányos döntéshozatali számításai olyan intézményi megoldások választására késztetik, amelyek korlátozzák az adórendszer bevételszerző képességét. Két utat mutattunk be, amelyen keresztül ez megvalósítható. Az egyik, amikor az adóalap méretét korlátozzák – az adóalap mind szélesebb körűvé tétele egy bizonyos ponton túl nyilvánvalóan nem kívánatos. A másik, hogy alkotmányi szinten előírjuk, hogy minden adótáblának bizonyos mértékű progresszivitást kelljen tartalmaznia. A „progresszivitás ilyen védelme” teljesen eltér attól [a progresszivitás melletti érveléstől], amit a normatív adóelméletben találunk. Ez részben abból az alkotmányos perspektívából eredeztethető, melynek keretei között egész elemzésünk folyik, részben abból a nem szokványos, ám nagyon kézenfekvő feltevésből, amelyet a politikai folyamat várható működésével kapcsolatban tettünk. Az érvelés *nem* támaszkodik sem a tudatlanság fátylával borított egyénnek a rawlsi maximin tétel értelmében vett kockázatkerülésére, sem a „vertikális méltányosság” jól ismert követelményére.<sup>21</sup>

### ***Maximális bevétel és többletteleher***

Mindeddig az elemzést arra az egyszerű esetre korlátoztuk, amelyben az egyén két lehetséges adóalap és az ezekre az adóalapokra épülő adótáblák között választ. Általában azonban a potenciális adófizető az alkotmányozás szakaszában többféle olyan adóalapot és adótáblát is fontolóra vehet, amelyek mindegyike előállítja a becslések szerint hozzávetőleg a kívánatos  $G/\alpha$  bevételi szintet, ha adóbevétel-képző potenciálját maximálisan kimerítjük. Megmaradva az egyszemélyes nézőpontnál, van-e okunk azt várni, hogy személyünk valamelyik konkrét módszert előnyben részesítse az alkotmányozás során?

A feltevés szerint a potenciális adófizető azt a megoldást részesíti előnyben a rendelkezésre állók közül, amely a nettó hatékonyságcsökkenést, illetve többletteleher minimalizálja. Összpontosítsuk figyelmünket először az arányos [egykulcsos] adótábla esetére és tegyük fel, hogy a bennünket érdeklő tartományban a „keresleti görbék” lineárisak. Érdekes megfigyelni e feltételrendszer esetén, hogy amikor egy forrásból maximális adóbevételt vonunk el, a többletteleher ennek a bevételnek rögzített hányada lesz.

---

<sup>21</sup> E feltételek léte ugyanakkor nem inkonzisztens modellünkkel. A progresszió mellett szóló alkotmányos preferenciák önmagukban is létezhetnek, és a fenti érvek kiegészítőjeként szolgálhatnak.



Hiszen

$$W = \frac{1}{2}t(Y_0 - Y_1) = \frac{1}{2}t(Y_0\eta_t), \quad (13)$$

ahol  $W$  az adó által létrehozott többletteleher, illetve hatékonysági veszteség. Behelyettesítve  $t^*$ -ot a (13) összefüggésbe azt kapjuk, hogy

$$W = \frac{Y_0}{8\eta} = \frac{1}{2}R^* \quad (14)$$

Következésképp, tekintettel arra, hogy a „keresleti görbe” lineáris, bármely két olyan adóalaphoz, amely valamely arányos [egykulcsos] adótábla mellett ugyanazt a maximális bevételt adja, azonos többletteleher fog tartozni, függetlenül az adóalap nagyságától vagy a rugalmasságtól. Az adórendszer proporcionalitása esetén tehát a maximális bevételtermelő képesség lesz a domináns választási kritérium - a többletteleher nagysága irreleváns.

Mihelyst azonban a progresszivitást bevisszük az elemzésbe, a többletteleher újra szerephez jut. Tegyük fel például, hogy egy, az **A** jószágra (vagy jövedelemforrásra) kivetett arányos adó és egy, a **B** jószágra (vagy jövedelemforrásra) kivetett, *lineárisan progresszív* adótábla mellett az előbbivel azonos maximális bevételt eredményező adó között kell választanunk. Ebben az esetben az utóbbi által generált többletteleher lesz a nagyobb, és geometriai modellünk feltevései mellett ez pontosan a duplája lesz az előbbinek. Ez az eredmény abból adódik, hogy *lineáris progresszív* [v. ö. a 20. lábjegyzettel (*a szerk.*)] esetén a maximális bevétel és a neki megfelelő többletteleher azonosak. Természetesen a progressziónak nem minden formája rendelkezik ezzel a sajátossággal. Például az imént a (11) és (12) alatt vizsgált „degresszív” [a szokásos szóhasználattal szemben itt ez is egyfajta progresszivitást jelöl (*a szerk.*)!] adótáblák esetében a (14)-ben kimutatott összefüggés érvényesül. Ebben az értelemben a progresszivitás más típusai ellenében meggyőzően lehet érvelni az ilyen „degresszív” adótáblák mellett. Az is világos, hogy miután a mérvadó (a maximális potenciális bevételre alapozott) azonoshozam-alapú összehasonlítást megtettük, az arányos és a fenti „degresszív” adó szigorú hatékonysági, illetve többletteleher-kritériumok alapján egyenértékűnek mutatkozik, míg az egyéb progresszív adófajtákkal szemben mindkettő fölényben van.

Ez az eredmény, ami azt mutatja, hogy számos progresszív adótábla nagyobb többletteleheret generál, mint az ugyanakkora bevételi hozamú arányos adó, nincs elmentmondásban azzal a korábbi eredményünkkel, miszerint a progresszivitás alkotmányos előírása az egyik módszere annak, hogy a kormányzati kiadások összességét az adótáblával kapcsolatos megkötéseken keresztül korlátozzuk. Itt csupán arra mutatunk rá, hogy a progresszivitás – a fenti lehetőségek létezése esetén – az

adóalapban eszközölt, azonos jövedelmet eredményező csökkentéssel összevetve az említett korlátozás nem hatékony eszközének bizonyul.

Végül célszerű egy technikai megjegyzést tenni az adóelemzésünk módszertanával kapcsolatban. A cikkünk e fejezetében található elemzés egyik sajátos vonása az, ahogy az „egyenlő bevételű” helyzetek közti összehasonlítás technikájának egyik variánsát használtuk. Ezek az egyenlő bevételű összehasonlítások különféle adóalap-adókulcs kombinációkra terjednek ki, melyek mind ugyanazt a *maximális* bevételt eredményezik. A különféle lehetséges adórendszereknek csak erre a szigorúan korlátozott részalmazára engedjük meg az „egyenlő bevétel-módszer” alkalmazását, és csak erre alkalmazzuk az alkotmányos perspektívából megfelelően levezetett többletteleher-kritériumot. Szigorúan véve az egyenlőbevétel-összehasonlításoknak még ez a korlátozott alkalmazása is megkérdőjelezhető, mivel az adórendszerek közti választás különböző dimenziói (maximálisan elérhető bevétel, többletteleher, és a minduntalan felmerülő nyugtalanító „méltányossági” megfontolások) *mind* ugyanannak az alkotmányos választásnak a különböző aspektusai. Világos ugyanakkor, hogy amennyiben az alkotmányozás utáni politikai folyamatokra vonatkozó modellünket adottnak vesszük, a maximális bevétel-teremtő képességet kell a döntő kérdésnek tekintenünk a megfelelő adózási intézmény kiválasztásában.

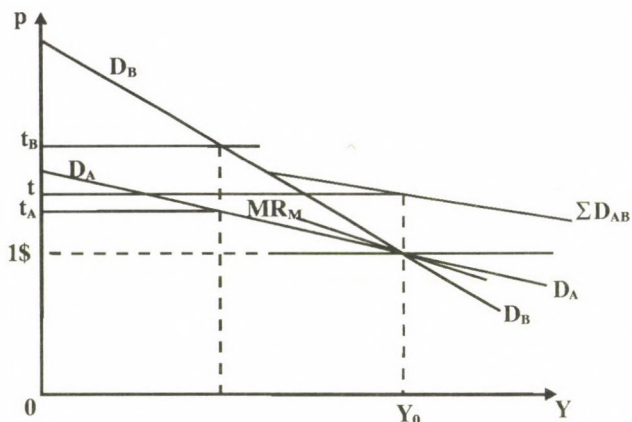
### *Egy a sok közül*

Mindeddig tárgyalásunk egyetlen egyén [alternatív adórendszerek közti] döntési aritmetikájának keretei között maradt. Ez korántsem olyan komoly megszorítás, mint amilyennek első pillantásra tűnik, különösen mivel ezt a választást egy alkotmányos környezetben vizsgáltuk, ahol az egyes alternatívák között választó egyéntől nem várjuk el, hogy tudja, mi is lesz az ő helyzete az alkotmányozás utáni időszakokban. Mégis azt lehet mondani, hogy elhanyagoltuk azokat a problémákat, melyek akkor merülnek fel, ha az egyén felismeri, hogy saját relatív helyzetétől függetlenül ő csak egy lesz a számos – mind az adóalap nagysága, mind a preferenciák tekintetében különböző – adófizető közül.

Először megvizsgálhatjuk, hogy az adóalap korlátaira vonatkozó korábbi eredményeink fennmaradnak-e ebben a környezetben. Tekintsünk egy egyszerű, két-személyes illusztrációt. A 3. ábrán azt feltételezzük, hogy két **A** és **B** személy ugyanazt a pénzbeli jövedelmet élvezzi, és azonos az  $Y_0$  adózás előtti vagy adó nélküli egyensúlyi pontjuk is. (Emlékezzünk vissza, hogy az alkotmányozási szakaszra vonatkozó feltevéseinek értelmében az egyén csak azt tudja, hogy az **A** és **B** személy jellemzői az ábra szerintiek; azt már nem tudja, hogy ő maga melyik lesz a



3. ábra



Vizsgáljuk most meg a jövedelemmaximalizáló kormány várható adóztatási magatartását ebben a kétszemélyes helyzetben. Ha a kormány **A** és **B** személyt elkülönítve, differenciáltan kezelhetné, és ha arányos (nem pedig regresszív) adót vehetne ki mindegyikükre, akkor egy  $t_a$  kulcsú adót vetne ki **A**-ra és egy magasabb,  $t_b$  kulcsút **B**-re. Ez a differenciált kezelés lehetővé tenné, hogy nagyobb jövedelmet préseljen ki a közösségből, mint akkor tehetné, ha *ugyanazt* a lineáris adókulcsot kellene alkalmaznia mindenkire. A jövedelemmaximalizáló egységes  $t$  kulcs a 3. ábrán ott található, ahol az  $MR_M$  „piaci” határbevételei görbe metszi a

dollár-ár egyenest, ahol is az „árat” a fenti metszéspontból húzott függőleges egyenes és a  $\Sigma D$  aggregált „keresleti görbe” metszéspontja határozza meg. Erre az adókulcsra teljesülnek a  $t_a > t > t_b$  egyenlőtlenségek. Az a tény, hogy a jövedelemmaximalizáló, diszkriminatív ( $t_a$ ,  $t_b$ ) adótábla segítségével nagyobb bevételt lehet beszédni, mint egy egységes  $t$  adókulcs mellett, lehetőséget nyújt Leviatán jövedelemszerző hajlamának további alkotmányos korlátozására: korlátként elő kell írni, hogy mindenkre *azonos* adótábla vonatkozzon. Ezt az *egységesség* melletti érvet, amely hasonlít a „horizontális méltányosság” követelményéhez, de nem *azonos* azzal, tudomásunk szerint a normatív adóelméletben még sehol nem fejtették ki.<sup>22</sup>

A 3. ábra konstrukciója felhasználható egy olyan állítás illusztrálására is, mely látszólag ellentétben áll az intézményi változatlanságot feltételező modellekkel. A hagyományos felállásban az egyén magatartását adott adózási intézmények keretei között vizsgálják, és az egyes egyének vagy az egyének csoportjai részéről megnyilvánuló minden arra irányuló törekvést, hogy adófizetési kötelezettségüktől adómentes jövedelemforrások vagy jövedelemfelhasználási módok felé fordulva megszabaduljanak vagy azt csökkentsék, úgy tekintik, mint a kevésbé érzékeny, alkalmazkodásra kevésbé képes adófizetőkre hárított *negatív külső gazdasági hatást*.<sup>23</sup> Az adófizetési kötelezettség csökkentésére irányuló magatartás költséget jelent a közösség más tagjai számára azáltal, hogy megemeli az adókulcsot és/vagy csökkenti a közösségi kiadásokat.

Tekintsük ugyanezt a problémát a mi alkotmányos megközelítésünkben. Az egyén megpróbálja korlátozni Leviatán jövedelemcentralizáló képességét, miközben a saját helyzetét illetően bizonytalanságban van. Ebben az esetben hasznosítani tudja azt az információt, hogy legalábbis bizonyos adófizetők képesek lesznek

<sup>22</sup> Érdekes megjegyezni, hogy ebben a modellben alkotmányos megfontolások nem indokolják a „horizontális méltányosságot”, legalábbis annak tradicionális értelmezése mellett. Egy rawlsi maximin, vagy általánosított kockázatkerülési szabály ugyan indokolhatja az adók és költségvetési kiadások utáni jövedelemeloszlás várható szóródásának csökkentését, de ez sem jelenti azt, hogy az *azonos* adózás előtti jövedelműeket egyenlően kellene adóztatni. Ezzel szemben az alkotmányos választás jobban ismert modelljében, mely szerint az alkotmányozás utáni szakaszban a medián szavazó preferenciái a meghatározóak, a horizontális méltányosság normái azért tűnhetnek kíváncsinak, hogy kiküszöböljék a közjavak kínálatának torzulásait. Egy olyan adószabály, amely csak a lakosság egy kis részére hárítja a terheket, feltehetően a közjavak az optimálistól szignifikánsan különböző mértékű kínálatát eredményezné. A mi modellünkben azonban a medián szavazó lényegében irreleváns, és a horizontális méltányosság normáit egyszerűen alárendelik a „vertikális méltányosság” által megkövetelteknek.

<sup>23</sup> Egy ilyen külső gazdasági hatásokkal is jellemzett környezetben vizsgálja a problémát *James M. Buchanan*: Externality in Tax Response, *Southern Economic Journal*, 33. (1966 július), 35–42. old..



csökkenteni adófizetési kötelezettségüket, ha nem adóztatott jövedelemforrások (jövedelemfelhasználási módok) felé mozdulnak el. Ez könnyen megmutatható a 3. ábrán. Hasonlítsuk össze az egységes  $t$  jövedelemmaximalizáló adókulcsot azzal a kulccsal, amely akkor lenne jövedelemmaximalizáló, ha a feltételezések szerint mind a két adófizető azonosan – még hozzá a  $D_b$  által mutatott módon – reagálna. Az egységes kulcs természetesen felemelkedne a  $t_b$  értékre és ezzel megnőne a jövedelemszerzési potenciál. Abban a mértékben tehát, ahogy egy egyén az alkotmányozás szakaszában meg tudja jósolni, hogy bizonyos adófizetők az alkotmányozás utáni szakaszban képesek lesznek-e elmozdulni nem adóztatott jövedelemforrások (és felhasználási módok) felé, csökken a Leviatán kizsákmányolási hajlamával kapcsolatos aggodalma.

Végül azt akarjuk megvizsgálni, hogy a progresszivitás és maximális jövedelemcentralizáció közti kapcsolatra vonatkozó korábbi eredményeink érvényesek maradnak-e a többszereplős esetben is. Intuitíve talán csábító azt sugallni, hogy a korábbi eredmények nem érvényesek, minthogy amennyiben az alacsony jövedelmű személyek szabadidő iránti keresletének rugalmassága igen magas, akkor – úgy tűnik – érdemes a jövedelemmaximalizálás érdekében az ő jövedelmükre alacsonyabb adót kivetni, ugyanakkor pedig az egy bizonyos korlátot meghaladó jövedelmeket magasabb kulccsal célszerű adóztatni. A progresszivitás oly módon valószínűsíti meg ezt a diszkriminációt, hogy egyúttal megőrzi az egyenlő elbánás elvét.

Ismét az egyszerű kétszemélyes példához fordulunk, és az egyszerűség érdekében feltételezzük, hogy bármely pozitív adókulcs mellett a  $B$  személy jövedelme magasabb lesz, mint az  $A$  személyé. Ha kikötjük, hogy az adótábla [az egyes személyek számára] egyforma, vajon igaz-e, hogy a progresszív adózás mindig kevesebb bevételt eredményez, mint az arányos? Ahhoz, hogy ezt a kérdést megválaszolhassuk, meg kell vizsgálnunk a bevételmaximalizáló egységes adótáblájú adózás adótábláját a mi kétszereplős esetünkben. Csak ha ez a tábla progresszív, kapunk arányos adózás mellett kisebb bevételt, mint progresszivitás mellett. Annak érdekében, hogy ezt bebizonyítsuk, tegyük fel, hogy  $t_a$  adókulcsot alkalmaznak a nullától az  $Y_a^1$  értékig terjedő jövedelmekre és kulcsot az ezt meghaladó jövedelmekre. Ebben az esetben az összebevételt a következő képlet adja:

$$R = 2t_a Y_a^1 + t_b (Y_b^1 - Y_a^1), \quad (16)$$

ahol  $Y_i^1$  az  $i$  egyén egyensúlyi jövedelme adózás esetén. Most felhasználjuk azt az eredményt, hogy

$$Y_i^1 = Y_i^0 (1 - \eta_i t_i), \quad \text{ahol } i = a, b \quad (17)$$

ahol  $Y_i^0$  az  $i$  egyén egyensúlyi jövedelme adózásmentes esetben,  $\eta_i$  pedig az  $i$

egyén keresleti rugalmassága az  $Y_i^0$ -tól  $Y_i^1$ -ig terjedő tartományon; és definiáljuk  $\gamma$ -t oly módon, hogy

$$\gamma = \frac{Y_b^0}{Y_a^0} \quad (18)$$

hogy megkapjuk a következő képletet:

$$R = Y_a^0 [2t_a(1 - \eta_a t_a) + \gamma t_b(1 - \eta_b t_b) - t_b(1 - \eta_a t_a)] \quad (19)$$

Ha az  $R$  adóbevételt  $t_a$  illetve  $t_b$  szerint maximalizáljuk és ebből meghatározzuk a  $\hat{t}_a$  és a  $\hat{t}_b$  értékeket, akkor megvizsgálhatjuk a

$$\frac{\hat{t}_a}{\hat{t}_b} = \frac{4\gamma\eta + \eta_a(\gamma - 1)}{4\eta_a(\gamma - 1) + 2\eta_a} \quad (20)$$

hányadost. Nyilvánvaló, hogy a bevételmaximalizáló adótáblázat csak akkor progresszív, ha a (20) értéke kisebb, mint 1; vagy másképp, ha

$$\eta_b < \frac{\eta_a(3\gamma - 1)}{4\gamma} . \quad (21)$$

Minthogy  $\gamma \geq 1$ , tudjuk, hogy

$$\frac{1}{2} < \frac{3\gamma - 1}{4\gamma} < \frac{3}{4} . \quad (22)$$

Vagyis, hacsak nincs különösebb okunk azt feltételezni, hogy a magas jövedelmet élvezők keresleti rugalmassága kisebb, mint az alacsony jövedelműeké, akkor számíthatunk arra, hogy a (20) összefüggés nem teljesül. Ebben az esetben az egyszemélyes modellből nyert eredményünk továbbra is érvényes: a progresszivitás az adóbevétel csökkenését okozza. De az is világos, hogy a (20) akár teljesülhet is; és ha  $\eta_a$  jóval nagyobb, mint  $\eta_b$  (ami egyáltalán nem elképzelhetetlen), úgy „megfelelő” erősségű progresszivitás segítségével nagyobb bevételhez is hozzájuthatunk, mint egy bevételmaximalizáló lineáris [arányos] adókulcs mellett. Azonban a progresszivitás (a bevételmaximalizáló kormány szemszögéből) „helyes” mértéke nem valószínű, hogy túlságosan erős lenne. Megmutatható pél-



dául, hogy a fent vizsgált lineáris (tehát az  $m = \beta Y'$  formában felírható adókulcsot alkalmazó) progresszióból származó maximális bevétel mindig kisebb, mint a maximális bevételű arányos adóstrukturával elérhető legnagyobb adóbevétel.<sup>24</sup>

## ***Adókorlátok és adóreform***

Amint az elemzésünkéből kiderül, a kormányok számára alkotmányi szinten előírt adóalap- és adókulcs-korlátozásoknak ideális esetben olyannak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék a közösségi javak és szolgáltatások egy többé-kevésbé hatékony kínálatának finanszírozását. Modellünkben központi helyet foglal el az abból fakadó veszély, ha a kormányok kezébe olyan bevételszerzési eszközöket adunk, melyek túlmennek a fenti követelményen. Fel kell azonban ismernünk, hogy az ellenkező irányú hibát is elkövetethetjük; idővel az is kiderülhet, hogy alkotmányos adókorlátaink túlságosan szigorúak. Ebben az esetben az alkotmányozás utáni szakaszban nyilvánvalóvá válik annak igénye, hogy ebből a helyzetből alkotmányos változtatásokkal, az adóalap szélesítésével, rugalmasabb adótáblák engedélyezésével, a specifikustól a teljes körű adók felé történő elmozdulással kikeveredjünk. Empirikusan mindig nehéz lesz megkülönböztetnünk az állampolgároknak az ilyen, az adóztatás elé állított túlzottan szigorú korlátok enyhítésére vonatkozó igényeit a bevételre éhes politikus-bürokratak állandóan jelenlevő követeléseitől. Ez utóbbi csoport, és az ő szózsolóik erőfeszítése mindig a „kiskapuk bezárására”, a megadóztatható források számának növelésére irányul. A „bürokrácia” „adóreformpárti” érvelése mindig az „adóalap eróziójára” fog hivatkozni. A politikai folyamatot leíró modellünk empirikus érvényének egyik közvetett bizonyítéka lehet az a megfigyelés, hogy az adóreform-törekvések láthatólag érzéketlenek az érvényes adótörvények keretei közti relatív adókulcsokra. Ez önmagában is bizonyítéka annak, hogy valóban közeledünk a bevételi lehetőségek határához.

A hagyományos normatív adóelméleti szakember és az adófizető közönség hozzáállása, attitűdje talán jobban különbözik egymástól a javasolt adóalap-

---

<sup>24</sup> Ez a cikk csak azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy miképpen lehet alkotmányos eszközökkel, az adóalapok és az adókulcsok alkotmányos korlátozásával határt szabni Leviatán bevételszerzési hajlamának. Ez természetesen nem az egyedüli célja az ideális „költségvetési alkotmánynak”, még ha meg is maradunk az adóoldalon. Amilyen mértékben rawlsi típusú igazságkritériumok vagy a biztosítás és/vagy védelem még utilitáriusabb megfontolásai és szerepet játszanak alkotmányos számításainkban, a felek elvi egyetértése egy olyan feltétel kialakulásához vezethet, mely szerint a közösségi javakat legalább részben progresszív jövedelemadó kivetésével kell finanszírozni. Ebben az összefüggésben elemzésünk ezt kiegészítő jellegűnek is tekinthető, mivel azzal a következtetéssel jár, hogy a progresszivitás saját maga az előbbiektől függetlenül bevételi korlátokat is állíthat.

változtatásokat illetően, mint bármilyen egyéb tekintetben. Elemzésünk az adófizető magatartásának „megmagyarázásában” segít. Az adófizető hajlamos negatívan és határozottan reagálni az arra irányuló javaslatokra, hogy a jövőben az adóalapba teljes jövedelmét foglalják bele; így pl. mondjuk arra, hogy vegyék be személyi jövedelemadó-alapjába a saját használatában álló öröklakása imputált lakbérét. A normatív adóelmélet művelője, aki bevétellegyenlőségi összehasonlításokra építő megfontolásokból mindig támogat egy ilyen változtatást, azt feleli az adófizetőnek, hogy az adóalap szélesedésével párhuzamosan az adókulcsok csökkenhetnek. Az adófizető ugyanakkor implicit módon, de helyesen, elveti az egyenlő hozam posztulátumát, mert arra számít, hogy az adóalap bármely növelése csak újabb adóztatási lehetőségeket tár fel a bevételmaximalizáló kormány számára.

Illusztrációt bőven szolgáltat a jelenlegi amerikai költségvetési gyakorlat. Például a hatvanas évek elején széles körben tárgyaltak egy olyan javaslatot, mely megpróbálta a vállalati jövedelemadó egy részét egy széles körben alkalmazott hozzáadottérték-adóval helyettesíteni. A javaslatot hamar elvetették, részben kétségtelül a már említett okok miatt: számítani lehetett rá, hogy a hozzáadottérték-adó kulcsai végül olyan magasságokba szöknek, ami messze meghaladja a kieső vállalati jövedelemadó pótlásához szükséges mértéket. Természetesen szinte minden széles körben támogatott adózási változtatást azzal próbálnak meg alátámasztani, hogy az adóalap kiterjesztése növeli a „hatékonyságot” és az igazságosságot. Pedig elemzésünk szerint, amennyiben az alkotmányozás utáni politikai folyamatokról alkotott elképzelésünknek bármi köze is van a valósághoz, akkor épp ennél az oknál fogva kellene a változtatást elvetni!

Nagy általánosságban megvizsgáltuk az adóalap teljeskörűségének kérdését egy alkotmányos választási környezetben, szembeállítva azt a hagyományos közgazdász nézőpontjával, mely egyperiódusos alternatívákat vizsgál az ismert statikus hatékonysági kritériumok szerint. Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, hogy elemzésünk nem veti el a helyesen értelmezett hatékonysági normát. A racionális egyén, aki megpróbálja előre felmérni a maga jövőbeli pozícióját adófizetői minőségében éppúgy, mint a közjavak és közszolgáltatások fogyasztójaként, az alkotmányozás szakaszában úgy választ a különféle költségvetési megoldások között, hogy megpróbál bizonyos hatékonysági jellegű számításokat végezni annak a feltételezésnek az alapján, hogy az ilyen [költségvetés-politikai és adópolitikai] megoldások/intézmények a gazdasági-politikai környezet kváziállandó elemei maradnak, ha már egyszer elfogadták ezeket. Amint azt elemzésünk mutatja, ami a választásnak ezen a szintjén hatékonynak találta, az nem feltétlenül fog egybeesni azokkal az intézményekkel/politikákkal, melyek a költségvetési szakemberek körében általában használt korlátozottabb választási modellekben hatékonynak mutatkoznak.



Eredményünk igen erősen függ attól, hogy milyen feltevésekkel élünk a politikai folyamat sajátosságait illetően. Modellünkben a kormány bevételeit igyekszik maximalizálni az alkotmányszabta adóztatási korlátok keretei között. Ezt a modellt nem szabad összekeverni az alábbiakban felsorolt modellek egyikével sem: mindenható kormány, amely semmiféle alkotmányos korlátozásnak nincs alávetve; jószágos és mindentudó kormány, mely az egyes időszakokban a közjavak ideálisan hatékony mennyiségét nyújtja a lakosságnak hatékony „árakon”; többségi döntésre alapozott demokrácia, mely a medián szavazó preferenciáinak megfelelő mennyiségben kínálja a közjavakat – legalábbis a hagyományos felfogás szerint.

A cikkben tárgyalt modell mellett a kormányzás ezen alternatív modelljeinek mindegyike (más e helyütt fel sem sorolt változatokkal együtt) felhasználható a megfigyelhető intézményi valóság bizonyos vonásainak „magyarázatára”. Mi nem állítunk többet, csak annyit, hogy az alkotmány által korlátozott, bevételmaximalizáló kormány modellje – úgy tűnik – összhangban van egyes létező, „alkotmányosként” tisztelt költségvetési megoldásokkal, és ugyanakkor (szemben a „tudománnyal”, a szakma attitűdjével) összhangban áll a nagyközönség az adóreform lényegi kérdéseit érintő álláspontjával.

Amennyiben elemzésünk sikeresen „magyarázza meg” mind a létező intézményeket, mind az azok megváltoztatására irányuló törekvéseket, azt eredményesnek kell minősítenünk. Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy elsősorban nem azt tekintjük feladatunknak, hogy a költségvetés „létező” valóságát szembeállítsuk az azal a „milyennek kellene lennie” kérdésre válaszoló idealizált képpel, ami az adóreformmal kapcsolatos hagyományos normatív elemzés tárgya. Meglehet, a mi elemzésünk nagyobb pozitív magyarázó erővel rendelkezik, mint a jól ismert alternatívák, de a mi tárgyalásunk nyíltan az alkotmányos döntéshozatal egy normatív modelljére támaszkodik. Az adóalap teljes körű jellege az adóreformok egy olyan célkitűzése, amit a hagyományos tárgyalás szinte soha nem kérdőjelez meg. Ez a cikk először is azt állítja, hogy bizonyos politikai feltevések mellett a teljeskörű adóalapra való törekvés egy normatív alkotmányos választási aritmetika szabályai alapján elvetendő lehet, másodsor, hogy a megfigyelt költségvetési struktúra bizonyos elemei azt a normatív keretet tükrözik.

*Fordította Szegő András*

## Adótervezés, adóelemzés és adópolitika<sup>1,2</sup>

### Bevezetés

Az adópolitika gazdasági hatásaival foglalkozó elemzések többsége – már csak módszertani egyszerűsítési okokból is – feltételezi, hogy az egyéni adófizetők passzív módon alkalmazkodnak az adórendszer változásaihoz, amelyek olyan, az adófizetők jóléti függvényében szereplő változókat érintenek, mint az általuk vásárolt javak árai, vagy az általuk realizált jövedelmek színvonala. Azt ugyan nem tagadják, hogy az adófizetők – az adók természetétől és mértékétől függően – megtakarításaik, kiadásaik, illetve gazdasági erőfeszítéseik átrendezésével minimalizálhatják az adók kényszerítő hatását, azonban az egyének rendelkezésére álló mozgásteret túlságosan szűknek tételezik fel. Valójában, különösen hosszú távon, más lehetőségek is vannak arra, hogy az adófizetők megkísérelhessék az államilag előállított közjavak általuk optimálisnak ítélt és tényleges mennyisége, valamint ezek optimálisnak ítélt „adó-ára” és a ténylegesen [egyéni szinten] megvalósuló adóelvonási struktúra közötti különbséget csökkenteni<sup>3</sup>. Ebben a [...] fejezetben

<sup>1</sup> Tax planning, tax analysis and tax policy. In: *Peacock, Alan – Forte, Francesco* (szerk.): *The Political Economy of Taxation*, Basil Blackwell, Oxford, 1981, 3-28. o. A fordításhoz és a közléshez a kiadó által nyújtott szíves engedélyért ezúton is köszönetet mondunk.

<sup>2</sup> Ezúton szeretnénk köszönetünket kifejezni mindazért a szellemi ösztönzésért, amit a kötetünkben [*Forte-Peacock* (eds.): *The Political Economy of Taxation*] szereplő tanulmányokból merítettünk, bár nem hivatkoztunk mindegyikükre tanulmányunkban. Alan Peacock külön szeretné kifejezni köszönetét hallgatóinak (Buckingham, University College; Graduate Seminar) e tanulmány korábbi változatához fűzött észrevételeikért és kritikai megjegyzéseikért.

<sup>3</sup> Az adófizetők kényszerítésének problémája már viszonylag korán felmerült a közpénzügyekről (public finance) szóló irodalomban. Például, Barone 1912-ben a következőket írta: „A jövedelmek magán- és közszükségleti célokra történő elosztása során a maximális egyéni hasznosság összeegyeztethetetlen az adóterhek elosztásának mindenfajta előre meghatározott elvével... A közjavak kínálatát a többség (ami vagy *de facto* létezik, vagy pusztán jogi fikció) határozza meg közvetlen szavazás vagy képviselői döntés alapján. Ennek alapján alakulnak ki az adóterhek, amelyek előre megállapított elvek szerint oszlanak meg, és meglehetősen nagymértékben terhelik az egyéneket, ahogy a közkiadások nőnek... Ha a többség (amely közvetlen szavazás útján, vagy a választásokon kialakult erőviszonyok alapján jut kifejezésre) túlságosan sok terhet rak egy egyénre, ez az érintett egyén részéről olyan reakciókat fog kiváltani, amelyek a terhek elfogadható szintre való csökkentésére irányulnak. Ezek a reakciók lehetnek: a jövedelmek eltitkolása, a tőke kimenekítése az országból olyan helyre, ahol az adóterhek alacsonyabbak...; vagy maguknak az adófizetőknek az emigrációja; vagy végső esetben, ha túl sok ember találja elviselhetetlennek az adókat, akkor szélső esetként egyfajta lázadás, vagy forradalom törhet ki.”



megvizsgáljuk, hogy milyen hatással van az adóelemzésre és az adópolitikára, ha az adófizetők szélesebb és realisabb választási mozgásterével számolunk.

Megközelítésünkben Breton fontos tanulmányának (1974) azt az aspektusát fejlesztjük tovább, amit ő „a politikai részvétel eszközeinek” nevezett. Breton arra a kérdésre keresett magyarázatot, hogy az egyes polgárok, miután a képviseleti kormány megválasztásakor már egyszer (közvetve) kinyilvánították akaratukat, hogyan enyhíthetik az adórendszerből fakadó kényszereket a megválasztott kormány hivatali ideje alatt, miközben ebben az időszakban a választási rendszeren keresztül már nincs napi hatásuk a kormányzati politikára. Olyan módszerekhez kell folyamodniuk, mint nyomásgyakorló csoportok szervezése politikai lobbizásra, saját gazdasági tevékenységük szabályozása – az adóelemzés szokványos receptjei alapján –; a közjavak magánkínálatának [magánszektor által történő előállításának] megszervezése, a „lábbal való szavazás” stb. A hasznosság maximalizálásra törekvő egyén ezen eszközök alkalmazásáról előnyeik és az ezekkel szembe állítható költségek mérlegelése alapján dönt. Breton felismeri, hogy az „adó [egyéni] megtervezése” [tax planning], ami akár az adók legális kikerülése, akár adócsalás formájában valósulhat meg, az egyénekre nehezedő kényszer enyhítésének fontos módszere, ezért a szokványosnál szélesebb összefüggésben végzi az adók egyénekre gyakorolt hatásával kapcsolatos vizsgálatait. Azonban – bármily meglepő is – ezeket az akciókat ő csak az egyéni gazdasági alkalmazkodás fontos példáinak tekinti, nem pedig a nyomásgyakorló csoportok tevékenységének. Továbbá Breton figyelmét alapvetően arra összpontosítja, hogyan képesek az állampolgárok a politikusok befolyásolásán keresztül csökkenteni az elvonás mértékét, ami témaválasztását tekintve érthető is, ugyanakkor nem tárja fel részleteiben azokat a módszereket, amelyekkel a polgárok a kormányzati végrehajtó, illetve az igazságszolgáltató hatalomhoz fordulva mérsékelhetik az adórendszerből fakadó kényszereket. Ennélfogva első feladatunknak a Breton-féle elemzés kereteinek bővítését tekintjük. Ezzel a kérdéssel a második [Az adótervezés és dinamikája c.] fejezetben foglalkozunk.

A harmadik [Adótervezés és pozitív adóelemzés c.] fejezetben kifejtjük azokat a következtetéseket, melyek az általunk „adótervezés”-nek nevezett módszer vizsgálatából fakadnak az adórendszerek bizonyosfajta, a közösségi választás elméletéhez nagyban kapcsolódó, leíró elemzésére nézve, figyelembe véve mind a mikroökonómiai, mind a makroökonómiai összefüggéseket. A negyedik fejezetben [Adótervezés és adóreform] megvizsgáljuk, hogy az adópolitika normativitásának kérdését hogyan befolyásolhatja az általunk alkalmazott megközelítés, különös tekintettel az optimális adópolitikákról és az „adóalkotmányok” tervezéséről jelenleg folyó vitákra.

Fell kell hívnunk olvasóink figyelmét arra, hogy elemzésünk nem mentes bizonyos speciális korlátoktól. Mivel az adókból fakadó kényszerek mérséklésének csak egy-fajta módjára koncentrálnunk, a politikai részvétel alternatív eszközeit, így pl. különösen azokat, melyek a kormányzati kiadások összetételének és színvonalának befolyásolását célozzák, figyelmen kívül hagyjuk. Először is feltételezzük, hogy az állampolgárok egy viszonylag nagy közösségi szektorral találják szemben magukat (melynek mértékét a közkiadások GDP-hez viszonyított aránya – mindkettő folyó áron mérve – fejezi ki), és ezt a szektort nagyrészt adókból finanszírozzák. Bár ezt a feltételezést a továbbiakban még megvizsgáljuk, mindenesetre ez maga után vonja azt a következményt, miszerint a közkiadások exogén módon determináltak, legalábbis az egyes adófizetők szempontjából. Vállaljuk, hogy az elemzésünkben adódó következtetések nagy része természetesen spekulatív jellegű és további kutatások tárgyát kell, hogy képezze.

### *Az adótervezés dinamikája*

Elemzésünkben két előzetes feltételezéssel élünk. Az első: a nettó vagyon az egyes polgárok jóléti függvényének fontos (pozitív) változója. A második, mint már említettük, az, hogy a közösségi szektor aránya viszonylag nagy és a politikai hatalom nagyrészt a központi kormány kezében összpontosul. Ez azt jelenti, hogy a lakosságnak nemcsak viszonylag magas átlagos adóterhet kell elviselnie, hanem sokféle adót is kell fizetnie. A hagyományosnak tekinthető jövedelem- és kiadási adók mellett feltételezzük, hogy vannak társadalombiztosítási programokhoz kapcsolódó kereseti adók [tb-járulékok], hozzáadott érték adók [áfa] és más forgalmi adók, társasági adók, személygépkocsihoz, televízióhasználatához kapcsolódó adók és így tovább.

Ebből az általános scenárióból két fontos következtetés adódik az egyéni adótervezésre nézve. Az első: az adófizető polgárok kifizetődőnek fogják találni a szélesen értelmezett jogalkotó tevékenységhez kapcsolódó alkotmányos akcióktól eltérő lehetőségek feltárását is. A közösségi szektor növekedésével párhuzamosan bővülni fog a komoly jogértelmezési és jogalkalmazási problémák köre, mivel a jogalkotók sohasem tudhatják teljes biztonsággal, miféle „mellékhatások” lehetnek elrejtve még a legnagyobb gondossággal megalkotott jogszabályokban is. A polgárok járadékleső tevékenységeik [rent seeking activities] során törekedni fognak mindazon lehetőségek kiaknázására, melyek segítségével befolyásolhatják a törvények alkalmazóit, azaz a bürokrátákat; illetve értelmezőit, azaz a bíróságokat.

A második következmény: az egyének az adózás kényszerítő hatásainak mérséklésére irányuló tevékenységeinek költségei – különösen a bürokráciával kötött eredményes alkukhoz és a kedvező bírósági döntésekhez nélkülözhetetlen információk és ismeretek megszerzésére fordított költségek – lehetnek nagyon magasak is a várható hozamokkal összhangban, és annál magasabbak lesznek, minél bonyolultabb az adó-



rendszer. Továbbá minden nettó eredmény, amelyet az állampolgárok elérnek, olyan engedményekből adódhat, amelyek jogalkalmazási és jogértelmezési precedenseket teremtenek, és mindenkit, aki a szóban forgó adók hatálya alá tartozik, előnyösen érintenek. Ez a tény arra ösztönzi az egyéneket, hogy csoportos akciót szervezzenek, ezáltal megosztva a költségeket és minimalizálva az előnyökhöz való ingyenes hozzáférés, a „potyautazás” lehetőségét. Ugyanakkor minél kiterjedtebbek és sikeresebbek lesznek ezek a csoportakciók, a kormányzati kiadások adott szintje mellett annál valószínűbb, hogy az ezekből eredő költségeket más adófizető polgárokra, vagy a teljes adófizető lakosságra hárítják,<sup>4</sup> mivel a szűkülő adóalap magasabb adókulcsok alkalmazását teszi szükségessé. Ezek a negatív externális hatások további csoportakciókra ösztönöznek újabb adónemekkel kapcsolatban. Röviden: az általunk konstruált adótervezési „modell” kételyeket ébreszt azokkal a modellekkel szemben, amelyek feltételezik, hogy a nettó jólétük maximalizálására törekvő adófizetők csak a jogalkotási tevékenység feletti kontrollra törekvő egyénekként cselekszenek. Ebből az is következik, hogy nem sok értelme van egyes statikus egyensúlyi modelleket a politikai viselkedés előrejelzéséhez keretként felhasználni, vagy legalábbis szkeptikusnak kell lennünk avval kapcsolatban, hogy ezek a modellek képesek lesznek stabil egyensúlyi megoldásokat generálni.

Az 1. táblázat az [egyéni szintű] adótervezés egy egyszerű sémáját mutatja be, kezdve a „tervezők” azonosításától (első oszlop), akik lehetnek egyének vagy csoportok; ezután kerül sor azoknak az „ügynököknek” az azonosítására, akiket az adófizetők megbízhatnak terveik előmozdításával (második oszlop), amennyiben feltételezzük, hogy az elvégzett költség-haszon elemzések a tervezett akciók indokoltságát egyáltalán alátámasztják. A harmadik oszlop az akciók módját, a negyedik oszlop az adóval kapcsolatos döntések „szállítói”, akiket korábban mint törvényhozókat, bürokratákat és jogalkalmazókat (bíróságokat) azonosítottunk, tartalmazza. A végeredmény – az adófizetők reményei szerint – egyfajta strukturális alkalmazkodás az adórendszerben, amely az adótervezéssel kapcsolatos költségek levonása után javítja az egyes állampolgárok pozícióját, ami az egyes adók incidenciájától (vö. ötödik oszlop) függ. A következőkben részletesebben áttekintjük az egyes oszlopok tartalmát, hogy ezzel is elmélyítsük elemzésünket.]

Az első oszloppal kapcsolatban merül fel az a probléma, hogyan azonosítsuk azokat az érdekcsoportokat, amelyeknek folyamatosan közös a motivációja az adórendszer megváltoztatására. Megközelítésünk akkor válik igazán érthetővé, ha egy kitérőt teszünk: áttekintjük az osztályok kezelését az adózás közgazdasági elméletének fejlődése során<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> A téma részletesebb tárgyalását lásd *Buchanan* (1966).

<sup>5</sup> Dahrendorf felhívja a figyelmet arra, hogy az osztály fogalmát a római cenzorok [népszámlálással foglalkozó előljárók] elsődlegesen épp a népesség adófizető csoportokra osztása céljából vezették be. Ehhez hozzáteszi „nem sejtették, milyen eseménydús jövője lesz ennek a kategóriának” (*Dahrendorf*, 1959, p. 3).

Az adószervezet elemzésének van egy jól ismert régi tradíciója, amely a csoportérdek fogalmának kulcsszerepet biztosít az adópolitika meghatározásában. Ricardo, Adam Smith-t követve, megkülönbözteti a földbirtokosok, a tőkések és a munkások ismert csoportjait, és mindegyik csoporthoz hozzárendel egy jövedelemfajtát: a földjáradékot, a profitot és a munkabért. E helyütt nincs mód arra, hogy részletesen elemezzük Ricardo nézeteit az adózás és az említett csoportok akcióinak kölcsönhatásairól. Pusztán arra szorítkozunk, hogy megemlítsük, Ricardo a nemzeti jövedelem elosztását a társadalom csoportjai között mindenekelőtt egy zérus összegű játéknak tekintette. Azonban, amennyiben abban konszenzus volt, hogy – Ricardót (1819) idézve – „nagyon sajnálatos, ha bármelyik kitüntetett osztálynak lehetősége nyílik arra, hogy az ország vagyonának és népességének a fejlődését ellenőrzése alatt tartsa”, ebből meglehetősen konkrét javaslatok következnek a „megfelelő” adószervezetre vonatkozóan. Ezt akkor érhetnénk el, ha a közkiadások finanszírozásához szükséges, adott nagyságú adótömeget a földesurak földjáradékának megadóztatásából fedeznék, feltételezve a föld rugalmatlan kínálatát. A többi jövedelemforrásra, vagy a jószágokra kivetett adók egyaránt fékezik a felhalmozást és a növekedést és „sértik a dolgozó osztályok érdekeit, mert vagy csökkentik a munkaerő fenntartására fordított alapokat, vagy korlátozzák azok felhalmozását” (Ricardo, 1819). Stacionárius állapotban, amikor a bérek a létminimum szintjén vannak, a munkabérek megadóztatására – azaz a létszükségletek adóztatására – irányuló törekvések önpusztító hatásúak. A bérek létminimum alá süllyedése végsősoron, a népesség növekedésének lassításán keresztül, csökkentené a munkaerő kínálatát, ennek következtében a munka kínálati ára nőne, és így hosszú távon ez az adó a profitot terhelné.

Ricardo legtöbb írásából és parlamenti hozzászólásaiból is egyértelműen kitűnik, hogy a nagymértékű adózás ellen volt, és ahogy maga fogalmazta: „mélységes bizalmatlansággal viseltetett az [állam] alapvető szükségleteit meghaladó mértékű pénzbeszedés iránt”, mivel az növeli az osztályok közötti feszültségeket. Bár nem vázolt fel egy világos adóalkotmányt, állandóan visszatért ahhoz az állításhoz, mely szerint „minden adó újabb terhet rak a polgárookra”, továbbá parlamenti szereplésének védelmében rámutatott arra, milyen gyakran szavazott az adók csökkentése mellett. A nélkülözhetetlen közszolgáltatások minimálisan szükséges színvonalának finanszírozására szolgáló adóbevételt – szerinte – nagyrészt a földbirtokból származó jövedelmekből kellene előteremteni.

Jól bizonyítja a ricardoi osztályellentét-elemzés magyarázó erejét annak vizsgálata, hogy a XIX. század elején milyen gazdasági viták övezték Angliában az adópolitikát és az állami pénzügyeket általában. Egyenesen mehökkentő, hogy Ricardo modellje a későbbiekben is milyen nagyhatású maradt, annak ellenére, hogy a társadalmi osztályok általa megkonstruált hármas rendszerét hamarosan



felváltotta a tőkések és munkások marxi dualisztikus sémája, melyet még a Kaldor és mások által készített cambridge-i típusú növekedési és elosztási modellek, illetve az állami pénzügyek osztályellentéteken alapuló elméletének megalkotására irányuló szórványos marxista kísérletek<sup>6</sup> is alkalmaznak. A ricardoi séma – kifinomult akadémiai vitákban tettenérhető – impresszív túlélőképessége ellenére alig-ha szolgálhatja az általunk választott elemzési célt.

Még egy ilyen nagyon általános hivatkozási keretben is szükséges elemezni a gazdasági és a társadalmi struktúrákban bekövetkező változásokat, az említett duális rendszer szükségszerű széttöredezését (lásd: *Dahrendorf*, 1959), ami a szociológiai elemzésekben alkalmazott osztálystruktúra-csoportosítások tekintetében egyre nagyobb zűrzavarhoz vezetett. A zavart tovább növelte az a probléma, amely abból fakadt, hogy a szociológusok által alkalmazott osztálystruktúra-tipológiák jelentős átfedéseket tartalmaztak az egyes osztályok, illetve érdekcsoportok tagjai között.<sup>7</sup> A költségvetési politika változásának elemzése jó példaként szolgál az osztályalapú elemzési keretek szétesésére, ahogy ezt *Musgrave* (1980) kimutatta. Az ipari társadalmakban a munka-tőke dichotómia alig bír jelentőséggel a költségvetési konfliktusok elemzésében. Az adóterhek elosztásához kapcsolódó konfliktusok sokkal inkább elemezhetők a különböző jövedelmi csoportok meghatározta keretben, mint a jövedelmek munka- és tőkejövedelmekre való felosztása alapján. Továbbá az ízlésbeli és az életkorbeli különbségek is jobban hozzásegíthetnek a kormányokra az adóstruktúrák kialakítása során nehezedő nyomások természetének megértéséhez. Például a természetvédők támogatják a környezetszennyezést sújtó adókat; a gépkocsitulajdonosok ellenzik az üzemanyagok fogyasztási adójának emelését; a nyugdíjasok támogatják a nyugdíjak preferált adórendszerbeli

---

<sup>6</sup> Goldscheid (1925) az állampénzügyekről írt jól ismert szociológiai tanulmányában bírálta Marxot – akit egyébként „lényeglátásáért” csodált –, mert az nem ismerte fel a költségvetés szerepét az osztályharcban. Goldscheidről és későbbi hasonló szerzőkről lásd: *Musgrave* (1980).

<sup>7</sup> Érdemes megjegyezni, hogy még Ricardónak is nehézséget okozott saját osztályérdekének meghatározása, ahogy ezt a következő bekezdés (*Hansard*) mulatságosan illusztrálja: „Mr Ricardotól még a szándéka is távol áll annak, hogy méltatlan indítékokat kívánjon tulajdonítani a vitában [a mezőgazdaság támogatásáról volt szó] részt vevő pártok bármelyikének. Mégis azt mondaná, mint ahogy azt korábban már meg is tette, hogy a földbirtokosok érdeke – a jelen esetben – szükségszerűen szembe kell, hogy kerüljön a fogyasztók érdekével. Néhányan, önök közül tisztelt uraim, erre nyilván örömmel kereskedőnek titulálták őt, mintha bármiféle sajátos érdeket szolgált volna. erre azt felelte: nem kereskedő, mivel nem rendelkezik felhalmozott tőkével, ellenben földtulajdonnal rendelkezik. Ily módon érdekei – ebben a vitatott kérdésben – egybeesnek számos olyan képviselőtársáéval, akik szembenállnak vele, tehát nem bármely parlamenti párt érdekeit, hanem az egész országot tartja szem előtt. (Beszéd, p. 87).

kezelését, míg a családos munkások nagyobb adókedvezményeket szeretnének a gyermekek után. Ezek az összefüggések még nyilvánvalóbbá válnak, ha a fogyasztás adóztatását tekintjük. Az autópárhuzamban a munka és a tőke együttes érdeke, hogy ellenezze a gépkocsik és az üzemanyagok megadóztatását, ugyanígy az étteremtulajdonosok és alkalmazottaik közösen ellenzik a nyilvántartási rendszer [könyvelés, számlázás] adózási célból történő megszigorítását, amint azt az utóbbi idők olasz példái mutatják. Musgrave, aki további releváns példákkal szolgál a költségvetés kiadási oldalával kapcsolatban, helyesen vonja le a következtetést: „a költségvetési játszma sokkal bonyolultabb annál, mint amit a tőke-munka dichotómia sugall”.

Mindezek alapján az olvasó nem fog meglepődni, ha az első oszlopban sem a ricardoi, sem a marxi osztálykategorizálásnak nem leli nyomát. Miközben teljes mértékben elfogadjuk Musgrave érvelését és az érdekcsoportok általa adott klasszifikációját, egy olyan alternatív osztályozást alkalmazunk, amely nagyobb hangsúlyt ad a kategóriák közötti átfedéseknek és mobilitásnak. Ily módon a foglalkoztatottak és az önállók megkülönböztetése hangsúlyozza az egyének előtt nyitva álló választási lehetőségeket: az alkalmazottak részt vehetnek a második szektorban is melléktevékenységet folytatva, az önállóknak pedig éppígy lehetőségük lehet főállásuk megtartására a másik szektorban. Továbbá a foglalkoztatottak vagy az önállók adóztatásának módosulásai megváltoztathatják a két szektorban ledolgozott órák arányát. Például azokban az országokban, ahol a társadalombiztosítási járulékok arányosak a jövedelmekkel, de az önállók alacsonyabb differenciális kulcsok szerint fizetnek járulékot, a differenciális kulcsok változása befolyásolhatja a termelés szervezését, például a kézműiparban, vagy a mezőgazdasági kistermelésben. Hasonlóképpen, a nyugdíjasok és a rokkantak – bár alapvetően az inaktív népességhez tartoznak, és mint ilyenek sajátos érdekekkel rendelkeznek az adórendszerrel kapcsolatban – mindamellett dolgozhatnak részmunkaidőben és így adórendszerbeli kezelésük befolyásolhatja idejük munkára és szabadidőre való beosztását.<sup>8</sup>

Hasonló megfontolásokat alkalmaztunk az ipari szervezetek három kategóriája esetében is. A nem társasági formában működő cégeknek, ezek közül főleg a kisebbeknek, közös érdekük lehet, hogy támogassák tagjaiknak adóelőnyök kihasználására irányuló törekvéseit, de döntésük arról, hogy megmaradnak-e személyes társulásként, vagy nem, jelentős mértékben fiskális megfontolásoktól függ.

<sup>8</sup> Erre a legjobb példa az Angliában mostanában híressé vált úgynevezett „szegénységi csapda”, amely abból adódik, hogy az egyének elvesztik rászorultsági alapú/jövedelemfüggő juttatásokra [means-tested benefits] való jogosultságukat jövedelmük növekedésével. Igen hasznos tárgyalását adja a témának *Kay és King* (1978).



1. tábla

## Az adószervezet dinamikája

(1) Érdekcsoport	(2) Ügynök	(3) Cselekvés [fellépés] módja	(4) Döntéshozók	(5) Adószervezet változásai	
				Adónem	Szokványos incidencia- hipotézisek
<i>Egyének</i> (1) Aktív [dolgozó] (i) Szakképzett (ii) Szakkép- zetlen (2) Inaktív [Munka- viszonyban nem álló] népesség (i) Nyugdíjas (ii) Fizikailag/ szellemileg sérült (3) Önálló	<i>Csináld-magad</i>  <i>Szakképzett</i> [adó]tanács- adók (pl. ügyvédek, könyvelők, közgazdászok)  <i>Szakszervezetek</i>  <i>Szakmai, ágazati</i> <i>szervezetek</i>	<i>Legális</i> (1) Adóelkerülés (2) Adómódosí- tás  <i>Illegális</i> (1) Nyílt adó- megtagadás (2) Burkolt adó- megtagadás	<i>Jogalkotók</i> (1) Központi [szöv. állami] szint (2) Alacsonyabb szintű állami, vagy helyi szint  <i>Köztisztviselők</i> (1) Központi (i) adóhatóságok (ii) egyéb (2) Alacsonyabb szintű állami, vagy helyi szint (i) adóhatóságok (ii) egyéb  <i>Bíróságok</i>  <i>Nemzetek feletti</i> <i>szervezetek</i>	<i>Személyi</i> <i>jövedelemadó</i>  <i>Társasági adó</i>  <i>Ajándékozási</i> <i>illeték</i>  <i>Forgalmi és</i> <i>fogyasztási adó</i>  <i>Vagyon[ingat-</i> <i>lan]adó</i> (1) Tulajd. által lakott lakás (2) Bérelt lakás (3) Üzlethelyi- ségek  <i>Kereseti adó</i> [bérjárulék] (1) Munkadói (2) Munkavál- lalói  <i>Illetékek,</i> <i>engedélyek díjai</i>	Jövedelemadót fizető polgár  Fogyasztók, befektetők  Ajándékozók  Fogyasztók  Tulajdonosok  Bérlők Fogyasztók, ingatlanbefek- tetők  Fogyasztók Munkavállalók  Díjfizetők
<i>Üzleti [vállalati]</i> <i>szféra</i> (1) Magánválla- latok (i) Társaságok (ii) Nem társas formájú cégek (2) Közösségi szektor vállalatai (3) Nemzetközi vállalatok					

A nyilvános társaságok, bár felépítésükben és működésükben rendkívül sokszínűek lehetnek, mégis erős közös érdekkel rendelkezhetnek adóügyekben, melyet a kormány – kereskedelmi adókon túlterjedő – megadóztatásukra irányuló törekvése vált ki. Hasonlóképpen a nemzetközi cégeknek közös okuk lehet arra, hogy adórendszerbeli kezelésüket és az egyes országok közötti nemzetközi adóegyezményeket befolyásolják.

A táblázat második oszlopában az egyes érdekcsoportok által a különféle adóelőnyök megszerzésével megbízott ügynökök – széles értelemben vett – három típusát különböztetjük meg. Egy adott osztályhoz tartozó személyek egyszerűen saját

maguk ügynökeiként is felléphetnek, amennyiben „komparatív előnyeik” és cselekvési módjuk erre lehetőséget adnak. Az ügynökök második típusához az adóügyekre specializálódott, saját számlájukra dolgozó professzionális tanácsadók tartoznak. Az ügynökök harmadik csoportját olyan kollektív szervezetek alkotják, amelyek egy-egy érdekcsoport tagjai számára egy egész sor „segítő” szolgáltatást végeznek, amelyek között az adótanácsadás csak egy a sok közül. A különböző érdekcsoportok és ügynökkategóriák között szintén jelentős mértékű kölcsönhatások állhatnak fenn, és ugyanez állítható az egyes ügynöktípusokra vonatkozólag is. Így a kollektív szervezetek, mint például a szakszervezetek, lehet, hogy csak közvetítenek a munkások és a független tanácsadók között. Előfordulhat, hogy nagy cégek „visszafelé integrálódnak” az adótanácsadásba, ha az adóval kapcsolatos ügyeik volumene gazdaságossá teszi a tanácsadók teljes munkaidőben történő foglalkoztatását. Mindez ugyanakkor nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy nagy vállalatok *ad hoc* módon független konzultánsokat alkalmazzanak, vagy támogassák ezek szakmai szervezeteit abbéli törekvéseikben, hogy az érintett csoport egésze, nem pedig elsősorban az egyes cégek, illetve egyének számára harcoljanak ki adóelőnyöket.<sup>9</sup>

A harmadik oszlop az egyének előtt nyitva álló cselekvési lehetőségeket „legális” és „illegális” csoportokba sorolja. Az *adóelkerülés* alcím alatt az első csoportban olyan tevékenységek szerepelnek, amelyek arra a feltételezésre épülnek, hogy az adórendszerben nem várható semmiféle változás. Az adókkal foglalkozó ügynökök feladata ez esetben arra korlátozódik, hogy megállapodásokat érjenek el az adótörvények értelmezését és alkalmazását illetően, adottságnak véve azok tartalmát. A saját ügynökeikként fellépő egyének pedig elmozdulnak az adózással nem terhelt legális foglalkoztatási és árutermelési lehetőségek irányába. A másik alcím, az *adómódosítás*, azokat a törekvéseket foglalja magában, amelyek magának az adórendszernek a megváltoztatására irányulnak, kezdve az adókulcsokat és a mentességeket érintő kisebb módosításoktól egészen az adott adó eltörlésének követeléséig bezárólag. A második csoportban a *nyílt adómegtagadás* alcím a törvénnyel való nyílt szembeszegülés különféle formáit foglalja magában: a poujadista adósztrájkoktól kezdve a forradalomig bezárólag. A *burkolt adómegtagadás* sok mindent jelenthet: egyes jövedelmek és kiadások eltitkolásával elkövetett kisebb egyszemélyes adócsalásokat, de az adótisztviselők titkos egyetértésével vagy éppen megvesztegetésével elkövetett cselekmények is idetartoznak.

<sup>9</sup> A kollektív szervezetek hasznosításának részletesebb elemzése felveti azt a kérdést, hogy miért is csatlakozzanak az egyes egyének ezekhez, ha a potyautazás lehetősége is fennáll, azaz az e szervezetekhez történő csatlakozás, vagy e szervezeteknek nyújtott támogatás nélkül is szert lehet tenni adóelőnyökre. A kérdés klasszikus tárgyalását természetesen *Mancur Olson*nál (1965) találjuk.



A negyedik oszlopban egyszerűen különbséget teszünk az adórendszer struktúrájának változtatását lehetővé tevő különböző szintű hatóságok ill. szervek között. A közösségi választásokkal foglalkozó irodalom nagy része figyelmét majdnem kizárólag a politikusoknak a döntéshozásra gyakorolt hatásaira koncentrálja, s így elsősorban a politikusok motivációival, különösen újraválasztási esélyeikkel foglalkozik. Ez a megközelítés arra feltevésre épült, hogy a politikusok terepe a törvényhozás, ahol javaslataikat vagy elfogadják, vagy elvetik, és ezután már ezek alkalmazása vagy értelmezése előre kiszámítható. A hivatalnokok döntéseit, vagy a jogi vitákat az adóstruktúra végső alakulása szempontjából ez a megközelítés lényegtelennek tartja. Nyilvánvaló, hogy ezt a feltételezésrendszert fel kell lazítanunk, ha arra vagyunk kíváncsiak, hogy mi is fog történni valójában.

Az ötödik oszlop tartalmazza a főbb adónemek felsorolását, melyek szerkezte és mértékei megváltozhatnak a döntéshozókra gyakorolt nyomás eredményeként. Minden egyes adófajtánál megemlíjtjük, hogy a hagyományos szemlélet szerint – ahogy az állami pénzügyekkel foglalkozó tankönyvekben is szerepel – ki is viseli valójában az adott adónemből fakadó terheket.<sup>10</sup> A fogalmak tisztázása és egyértelműsége érdekében két megjegyzést kell fűznünk ehhez az oszlophoz:

a) A jólétük maximalizálása érdekében az adórendszer megváltoztatására törekvő adófizetőket nem szükségszerűen befolyásolják az adóteher-megoszlásról vallott „technikai”, elméleti álláspontok. Egyfelől ugyanis az adóterhek áthárításával és végső megoszlásával kapcsolatos módszertani és technikai problémák körül nyílt szakmai ellentétek vannak, viták zajlanak, amelyek – ha az egyes érdekcsoportok előtt nem is mindig ismertek – ügynökeik számára azonban bizonyosan ismertté válnak. Ezeket a nézeteltéréseket az ügynökök azután jól ki tudják aknázni, például úgy, hogy azokat az adóteher-megoszlási feltevéseket teszik magukévá, amelyek alapján a leghatásosabban tudják elősegíteni megbízóik érdekeinek érvényesülését. Másrészt, különösen azokban az esetekben, amikor az érdekcsoportok, vagy az egyének saját maguk ügynökeként lépnek fel, az adóterhek megoszlásával kapcsolatban nem az az érdekes, amit az elméleti szakértők mondanak, hanem az, amit az egyének, vagy a csoportok *éreznek*.

b) A hagyományos adótehermegoszlási elmélet szerint az adózás által érintett csoportok csak igen távoli hasonlóságot mutatnak a táblázatunk első oszlopában szereplő csoportokkal. Mint korábban már kifejtettük, az adóstruktúra és annak változása maga is elősegítheti különböző érdekcsoportok kialakulását. Mindennek ellenére nem kívánjuk megváltoztatni az első oszlopban szereplő csoportokat. Erre a közvetlen okunk az, hogy az adóterhek megoszlása korántsem csak az adó-

<sup>10</sup> Itt most felhasználjuk Musgrave & Musgrave táblázatát (*Musgrave and Musgrave*, 1980, p. 268), akik jól ismerik az adóterhek áthárításának és végső megoszlásának mérési problematikáját.

teher-áthárításra való képességtől függ, hanem más tényezőktől is, pl. olyanoktól, mint a szabályok betartásával kapcsolatban felmerülő „törvénytiszteleti költségek” [compliance costs]. Ezek megoszlása további bizonytalanságokat szül a terheknek az adófizetők közösségén belüli megoszlásával kapcsolatban. Azt is látni kell, hogy az 1. táblázatban megadott sémánk a kormányzat befolyásolására irányuló akcióknak csak egyetlen formájára koncentrál, ami meghatározza a csoportakciók dimenzióit. Ugyanakkor, bár korábbi érvelésünk világossá tette, milyen *leegyszerűsítő* is lesz valószínűleg az adóstruktúrát érő hatások minden olyan elemzése, amely jól definiált csoportelhatárolásokra épül, a társadalmi-gazdasági elemzések szokványos követelményeinek megfelelő működőképes modelleket azonban csak akkor hozhatunk létre, ha egyértelműen definiáljuk az alkuban részt vevő egységeket.

### ***Adótervezés és pozitív adóelemzés***

Az előzőekben általános leírását adtuk annak a gazdasági környezetnek, amelyben az egyének egyedül vagy csoportosan, érdekeik által vezérelve megpróbálják befolyásolni az adórendszert. A továbbiakban azonban fel kell tudnunk mutatni néhány olyan megállapítást, ami ellenőrizhető, s ezáltal megközelítésünket hitelesebbé teszi.

Az első vizsgálandó kérdés, mennyire is rendelkeznek egymáshoz az egyes érdekcsoportok, a megfelelő ügynökségek, illetve cselekvési módok. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban megkockáztathatjuk azt a kijelentést, hogy az adózás gazdasági ösztönzésre gyakorolt hatásainak szokásos elemzéséhez hasznos kiegészítésekkel szolgálhatunk. A normál tankönyvek olyan modelleket építenek fel, amelyekben az egyéni adófizető reakciója, mondjuk a jövedelemadó változására az lesz, hogy megvizsgálja, munkára való ösztönzöttségét hogyan is befolyásolja a szabadidő megváltozott ára. Nagyszámú empirikus elemzés foglalkozik az efféle modellek tesztelésével. Ez a modell jól példázza a pigouista állampénzügyi elméletre jellemző „pavlovi kutya” szemléletet, és figyelmen kívül hagyja az egyének előtt nyitva álló alternatív adóteher-csökkentési lehetőségeket. *Cross és Shaw* (megjelenés alatt) bevezették – az adóval kapcsolatos egyéni választások elemzéséhez egy újabb dimenziót hozzátéve – az igen találó „adóaverzió” kifejezést annak hangsúlyozására, hogy az adóelkerülés és az adómegtagadás nem szükségképpen jelöl egymást kölcsönösen kizáró cselekvési módokat. Továbbvive gondolatmenetüket talán érdekes lehet annak vizsgálata, hogy azok a differenciális költségek és hasznok, amelyekkel az egyes érdekcsoportok szemben találják magukat, milyen mértékig határozzák meg az általuk választott stratégiák összetételét. Például az idő használdozati költsége [opportunity cost] pozitív korrelációban lehet a jövedelemszínvonalal. Nyilvánvalóan fel szoktuk tételezni, hogy a jövedelemskála alsó



részen elhelyezkedő munkások a marginális adókulcsuk csökkentése érdekében növelik „szabadidejüket” (amit reáljövedelmük növelésére is felhasználhatnak, amennyiben adózatlan állásokat látnak el otthon). Másfelől azonban, mivel az egy font adózás elől „megtakarítható” jövedelemre eső – adókonzultánsok alkalmazásából eredő – költség a jövedelmek növekedésével minden valószínűség szerint csökken, feltételezhetjük, hogy az adóelkerüléssel kapcsolatos szolgáltatások iránti kereslet jövedelemrugalmassága pozitív. Mindebből levonható az a következtetés, hogy a jövedelemskála alsó végén elhelyezkedő speciális szakismeretekkel rendelkező munkások nem annyira az adózott túlórákból, vagy a megnövelt szabadidős tevékenységek révén kívánnak szert tenni többletjövedelemre [többlethaszonra], hanem a készpénzben fizetett, nem bejelentett feketemunkákból.

Érdekes politikai kérdéseket vet fel az adóaverzió kategóriájának további elemzése is. Ha a magas marginális adókulcsok egyszerűen az adó alóli kibúvás, adóaverzió egyik vagy másik formáját ösztönzik, akkor vajon fontosabb-e az egyenlőség nevében az adórendszer progresszivitásának látszatát megőrizni, vagy ésszerűbb a kulcsok olyan csökkentése, amely mellett még fennáll az adóbevételek változatlan szinten tartásának lehetősége? Vagy az adómentességekhez és adókedvezményekhez való hozzájutás egyenlőbbé tétele látszik a járható útnak, oly módon, hogy az adóhatóságok számára több erőforrást biztosítanak az egyéneknek adóbevallásuk elkészítéséhez nyújtott segítség finanszírozására, ezáltal segítve a polgárok adóminimalizálási törekvéseit? Ezeknek a kérdéseknek egy részére az Adótervezés és adóreform c. fejezetben még visszatérünk.

Egy másik, modellünk által sugallt kérdés arra vonatkozik, hogy milyen hatással van az adóstruktúra maguknak az érdekcsoportoknak a formálódására. Egyszerű sémánk a figyelmet egy speciális szakmai csoportra irányítja, akiknek az érdeklődése és aktivitása szorosan összefügg az adórendszer alakulásával, nevezetesen az adószakértőkre. Ezen szakértői csoport kialakulása – ideértve nemcsak az ügynököket (lásd táblázatunk második oszlopát), hanem a kormányzati tisztviselőket is –, valamint sajátos piaci körülmények közötti működése külön tanulmányozást érdemel. Ami az ügynököket illeti, nekik az a képességük, hogy megbízzók számára olyan előnyöket biztosítsanak, melyeket megbízzók önmaguk nem képesek megszerezni maguknak. Ez a képességük az adózás jogi, közgazdasági és számviteli összefüggéseiben szerzett jártasságukon alapul, valamint azon tehetségükön, amelynek segítségével meg tudják győzni az adóhatóságokat és a bíróságokat. Nem feltételezzük, hogy ezek a szakemberek szükségképpen tisztán járadékkeresők [rent-seekers], de az eléggé nyilvánvaló, hogy a szolgáltatásaik iránti keresletet egyrészt a szaknyelvi konvenciókban való jártasságuk, másrészt a szakmájuk legfontosabb technikai kérdéseiben megszilárdult és általuk kifelé

képviselt konszenzus tartja fenn. Lehetséges, hogy valaki maga képviselje saját ügyét az adóhatóságok előtt; ahogy az is előfordulhat, hogy maga intézi polgári vagy büntetőjogi peres ügyét, azonban azzal, hogy laikusként „beleavatkozik” bonyolult jogi, számviteli konvenciókat érintő és az adózás hatásaira vonatkozóan egzakt közgazdasági előrejelzéseket igénylő ügyekbe, jelentős kockázatokat vállal magára. Mindezek alapján feltételezhetjük, hogy az adószakértők egy bizonyos pontig anyagilag érdekeltek az adószabályozás bonyolultságában<sup>11</sup> és olyan, szakmájukhoz kapcsolódó külön oktatási és képzési rendszer fenntartásában, amely hatékony korlátot képez a szakmába belépni kívánók előtt. Érdemes megjegyezni, hogy az említett anyagi érdekek kiterjedhetnek az adótörvényeket alkalmazó hivatalnokokra is; nekik ugyanolyan iskolázottságra és képzettségre van szükségük, mint a független szakértőknek, továbbá ugyanazokat a szigorú szakmai szabályokat kell betartaniuk. Valóban, az ügynökök [adószakértők] és tárgyalópartnereik, az adóhatóságok érdekeinek összefonódását jól mutatja az „asztal két oldala” közötti mobilitás. Nagy-Britanniában az adófelügyelők, miután megfelelő gyakorlatra és tapasztalatra tettek szert és kiépítették kapcsolataikat a különféle hatóságokkal, gyakran elhagyják a közszolgálatot és önálló egzisztenciát hoznak létre mint adószakértők, azaz a mi szóhasználatunk szerint mint ügynökök.

Egy ügynök nemcsak technikai szakember. Ahogy a fogalom sugallja, képviseli megbízója érdekeit, és eközben megfelelő tőkehozadéki rátát [a befektetett erőforrások megtérülését] is el kíván érni. Az adószabályok alkalmazása során éppen úgy, mint az adóterhek végső megoszlásának meghatározásakor olyan értelmezési problémák is adódnak, melyeket nem lehet megoldani, azonban szakértők alkalmazásával a vitatott kérdések köre leszűkíthető. Az ügynökök megbízóik (és saját) érdekeit(üket) követve ki vannak téve a csábításnak, hogy azokat a „szakmai”, azaz technikai megoldásokat támogassák, amelyek a legjobban illeszkednek ügyfeleik esetéhez [érdekeihez]. Watson a [szerzők által szerkesztett és jelen tanulmányuk forrásául szolgáló] tanulmánykötet 5. fejezetében részletesen leírja a személyi és a társasági adózás infláció miatti korrekciójával kapcsolatos vitákat. Kimutatja, hogy a folyó költség elv alapján történő elszámolás [current cost accounting, CCA] komoly szakmai támogatást kapott a számviteli szakemberek körében, annak ellenére, hogy e módszer feltevései szakmai alapokon megkérdőjelezhetők. Amennyiben „olyan döntés születne, hogy a folyó költségek

---

<sup>11</sup> A szerzők egyike ezzel kapcsolatban felidézti egy jogász barátja attitűdjét, aki, jóllehet a Brit Konzervatív Párt oszlopos tagja, kezét dörzsölte örömeiben, amikor a Munkáspárt megnyerte a választásokat, mivel azt feltételezte, hogy ez a párt olyan bonyolult adószabályozást fog létrehozni, ami jelentősen megnöveli szolgáltatásai iránt a keresletet.



képezzék a tőkenyereség-adó kiszámításának alapját, ez egyben azt a döntést is involválná, hogy a tőkenyereséget egyáltalán nem adóztatják meg, mivel egy eszköznek – amelyet most adnak el – folyó költsége feltehetőleg az eladási árával lesz egyenlő”. A folyókölttség-bázis ezen és más sajátosságai megerősítik azt a hipotézist, miszerint e módszer elfogadásának épp az lenne az indítéka, hogy szűkíti a profitadó alapját, ami a megbízók egyértelmű érdeke.

Az ügynökök szerepének növekedése az [egyéni] adótervezésben a modern ipari vegyes gazdaságok növekvő kiterjedésének fontos megnyilvánulása, amennyiben a ritkának számító szakismeretek alkalmazásának növekedését mutatja a kormányzati szabályozáshoz való alkalmazkodás vagy annak megváltoztatása céljából. Stanford a [jelen tanulmány forrásául szolgáló] könyv tizedik fejezetében utal arra, hogy a „törvénytisztelet költségei” [compliance costs] az adószabályozás esetében az egyének, illetve a vállalkozások számára meglehetősen magasak lehetnek. Talán maga a „törvénytisztelet” [compliance] fogalma is túlzottan negatív [passzív] szerepet tulajdonít az ügynöki tevékenységnek ahhoz képest, ami megilletné, és mintha nem terjedne ki annak érzékeltetésére, hogy ezek a költségek egyéni előnyöket is kínálnak azon kívül, hogy segítségükkel el lehet kerülni a törvénnyel való összeütközést. Ez a megállapításunk ugyanakkor nem kívánja bírálni azok munkásságát, akik ezeknek a költségeknek a természetét és terjedelmét vizsgálják. Ám az efféle, adóügyekben folytatott alkuszi tevékenységek [brokerage] növekedésének mélyebb elemzése arra mutat, hogy itt a kormányzat és a magánszektor közötti tranzakciók körének és mértékének kiterjedéséről van szó, mégpedig olyan módon, amely erősíti a piaci tökéletlenségeket. A magas szintű kormányzati centralizáció, ill. a kormányok növekvő mértékű nemzetközi együttműködése az adózási egyezmények terén arra készteti az ügynököket, hogy kiterjesszék tevékenységüket az adófizetők szükségleteinek megfelelően, és hatékony ellensúlyozó eszközöket keressenek a monopolhelyzetű „adókinálók” [tax suppliers] hatalmával szemben. Ily módon meglepő lenne, ha az adórendszer – amelynek legitimációját normál körülmények között épp a piaci kudarcok csökkentésére szolgáló eszköz-mivolta adja (akár azáltal, hogy erőforrásokat transzferál a kormányzathoz, akár a magánvállalatok tevékenységére gyakorolt hatása útján) – fejlődése nem a piaci kudarc egy újabb fomájának kialakulását segítené elő azáltal, hogy az adókhoz kapcsolódó alkufolyamatokból a piaci tökéletlenségek sokasága virul ki.<sup>12</sup>

Mind ez idáig az adótervezés mikroökonómiai elemzés szempontjából fontos tulajdonságaira koncentráltunk, azokra, amelyek újabb szempontokat adhatnak a kutatásokhoz. Áttérve a makroökonómiaira, további olyan szempontok merülnek fel, amelyek szerintünk több figyelmet érdemelnének, mint amennyit eddig kaptak.

<sup>12</sup> A kormány által indukált piaci kudarcok további elemzését lásd: *Peacock* (1980).

## Költségvetési illúziók és adócsökkentés

Az egyéni adótervezés meglehetősen tipikus modellje úgy ábrázolja az egyéni adófizetőt, mint aki erőtlen a fiskussal szemben, és csak mint a képviseleti demokráciákban rendkívül korlátozott hatalommal rendelkező választó képes befolyásolni azt. Ez a modell alátámasztja azt a feltevést, miszerint az egyéni adófizetők a fiskális illúzió rabjai. Az egyéneknek eszerint nem áll érdekükben, hogy pontos információkat szerezzenek „valódi” fiskális terheikről, és semmilyen politikai eszközzel nem rendelkeznek helyzetük javítására. Megközelítésünk azt sugallja, hogy ezzel a modellel szemben kétségeket tápláljunk, mivel figyelmen kívül hagyja azt a lehetőséget, hogy az egyének érdekcsoportokat formálhatnak és ezeken keresztül gyakorolnak nyomást a fiskusra, sőt azzal sem számol, hogy az adófizetők képesek „eltéríteni” az adórendszert azáltal, hogy olyan alternatív politikai intézményekre gyakorolnak politikai hatást, mint a végrehajtó apparátusok, vagy a bíróságok. A hivatkozott modell még a saját logikai keretein belül sem teljes körű, mivel még annak a lehetőségnek a figyelembevételétől is eltekint, hogy az egyes politikusok javíthatják választási esélyeiket és *in situ* újraválasztási esélyeiket is, ha felkarolják egyes csoportok ügyeit, különösen, ha ezek a csoportok jól reprezentáltak választási körzetükben. Még a viszonylag alacsony jövedelmű csoportok is érdekeltek lehetnek abban, hogy fizessenek az ügynököknek azokért a szolgáltatásaikért, amelyek eredményeként javul adózási helyzetükkel kapcsolatos informáltságuk, mert ily módon előnyökre tehetnek szert. A szakszervezetek, amelyekhez a dolgozók más megfontolások alapján csatlakoznak (vagy esetleg kényszerülnek csatlakozni) viszonylag alacsony költségek mellett lehetnek képesek ilyen szolgáltatások nyújtására, feltéve, hogy egy vagy több egyedi eset beterjesztésével *általános* döntést tudnak kicsikarni a bíróságoktól, illetve az adóhatóságtól.

Azt sem szabad feltételezni, hogy ha az információhoz jutás és az információk hasznosításának költségei nőni kezdenek, például azért, mert növekszik az adóhivatalokra gyakorolt [kormányzati] nyomás, hogy maximalizálják bizonyos adónemek adóbevételét, akkor ez arra fogja készíteni a hasznossági függvényük maximalizálására törekvő egyéneket, hogy csökkentsék az adókkal szembeni ellenállásukat, amelyek tényleges terheit nehéz érzékelni. Azaz hiba volna feltételeznünk, hogy ilyenkor a fiskális illúzió erősödik, és így az adófizetők elfogadják a közkiadások magasabb szintjét. Az ügynökök – ahogy korábban elneveztük e személyeket – pénzügyileg erősen érdekeltek abban, hogy megkeressék azokat az alternatív módszereket, amelyekkel fenntarthatják ügyfeleiknek nyújtott szolgáltatásait, hasonlóképpen az áruk eladói továbbra is abban érdekeltek, hogy a kormányt szidják az adóemelésekért, miközben abban reménykednek, hogy azokat tovább háríthatják a fogyasztókra.



A fiskális illúzió tradicionális elméletével kapcsolatos kételyeink azt sugallják, hogy hosszú távon azok a kormányok, melyek a közkiadások növelése érdekében élnek az illúziókeltés technikájával, figyelmen kívül hagyják, hogy az adófizetők egyfajta tanulási folyamaton mennek keresztül azáltal, hogy egyéni érdekeiket megkísérlik megvédeni. Ha a fiskális illúzió egyáltalán létezik, valószínűbbnek tűnik, hogy inkább a fizetett adók és a cserébe remélt hasznok közötti kapcsolat adófizetői érzékelésére vonatkozik. Az USA egyes államaiban a közelmúltban megkötött adókorlátozási [tax limitations] megállapodásokkal kapcsolatos empirikus vizsgálatok ugyan nem hoztak egyértelmű eredményt, de azért érdemes ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy az adók limitálásra vonatkozó javaslatok elemzői Michingan államban (lásd: *Courant et al.*, 1980) azt a következtetést vonták le, mely szerint: „úgy tűnik, a szavazók úgy érzékelik, hogy adóikat anélkül fogják csökkenteni, hogy a közkiadásokat mérsékelnék. E hitük oka lehet akár az, hogy a hatékonyság növekedését várják [az adócsökkentés hatására], akár a költségvetés kiadási oldalát illető nagyobb bizonytalanságuk, vagy akár az 'ingyen ebédek' utáni örök vágyakozás.”

### *Az adófizető mint szavazó*

Bármit is sugall a fiskális illúzió elmélete, a közösségi választások elméletében meglehetősen tipikus az a posztulátum, mely szerint a képviseleti demokráciában a „mediális [közepes, átlagos] helyzetű” szavazón [median voter] „fordul meg” minden. Ezalatt általában azt értik, hogy a kormányzati pozícióra törekvő politikai pártok úgy szabják meg programjaikat, hogy megszerezzék e meglehetősen homályosan meghatározott lények szavazatát. E tételből az következik, hogy a közkiadások mértékét és szerkezetét, továbbá finanszírozását úgy kell meghatározni, hogy az tükrözze a „középen elhelyeződő” szavazó ízlését és preferenciáit.

Itt most csak az adófizetőknek a különböző adók által okozott összesített pénzügyi terhelésére adott reakcióival foglalkozunk. Ez csak egyike azon számos tényezőnek, amelyek befolyásolják a polgárok választási döntéseit, és így csak egyike azoknak a szempontoknak, amelyekre a pártok választási programjaik összeállítása során figyelmüket összpontosítják. Bár a pártprogramok általában részletesebben tartalmazzák a pártok közkiadásokra vonatkozó javaslatait, mint az azok finanszírozását megalapozó elképzeléseiket, ez a hagyományos szemlélet meg kellett, hogy változzék, ahogy az állami szektor aránya a gazdaság egészéhez viszonyítva megnőtt. A különböző érdekcsoportok akcióin keresztül realizálódó adótervezés egyre nagyobb jelentőségét bemutató elemzésünk mindamellet arra utal, hogy a pártok szavazatok elnyerésére irányuló stratégiájukat esetleg komplexebb módon állítják össze, mint amit a középen elhelyezkedő szavazóról szóló tétel sugall. A probléma abban rejlik, hogy ahogy az osztályok egyre inkább elveszítik

élesen meghatározható tulajdonságaikat, a választási szavazatok megoszlása a politikai sprektumban egyre komplexebbé válik, és a mediális helyzetű szavazók szavazatainak megszerzése nem azonosítható egyszerűen az átlagos jövedelmű adófizető polgárok felkutatásával, ahogy azt ez az elmélet sugallja.

### *Adótervezés és osztálykonfliktus*

Az általunk bemutatott séma azokat a lehetőségeket hangsúlyozza, amelyek kihasználásával az egyes érdekcsoportok a fiskussal *szemben* javíthatják helyzetüket, de nem feltételez részükről olyan *tudatos* akciókat, amelyek arra irányulnak, hogy az egyes csoportok tudatosan egymás rovására nyerjenek pozíciókat. Mindazonáltal levonhatjuk azt a következtetést, hogy a különböző csoportok által alkalmazott eljárások – annak ellenére, hogy a csoportok elleplezik, hogy ténykedésük során kiaknázzák a politikai rendszer (melyben az érdekcsoportok közötti versengés manifesztálódik) nyújtotta lehetőségeket – szükségképpen tartalmaznak egy olyanfajta zérusösszegű játéknak az elemeit, mint amelyet a ricardiánus és a marxista szerzők írtak le műveikben. E megállapítás még nagyobb valószínűséggel igaz olyan időszakokban, amikor az átlagosan rendelkezésre álló reáljövedelem stagnál, vagy csökken; aminek nagyon nagy a valószínűsége az olyan stagfláció idején, amikor (az adókból finanszírozott) közösségi szektor, melynek kiterjedését a közkiadások a GDP-hez viszonyított aránya mutatja folyó áron mérve, folyamatosan nő. Ilyen esetben bármely csoport, amelynek jelentős adóengedményt sikerül kicsikarnia, előnyét szükségképpen más csoportok kárára szerzi.

Az adózással kapcsolatos konfliktusok politikai következményeire a következő fejezetben még visszatérünk, [most pedig] figyelmünket elemzésünknek a „játzsma” marxista szempontú értelezésére korlátozzuk. Úgy tűnhet, mintha az általunk felvázolt adótervezési folyamat alátámasztaná azt a gyakori marxista kritikát, miszerint a progresszív adórendszerek idővel szükségképpen erodálódnak és a szegények az állami költségvetés adóoldalának mindenképpen csak a vesztesei lehetnek, bármilyen hatást is gyakoroljanak mint választók a természetbeni és pénzbeli transzferekre. Azonban ez a nézet távolról sem kap [tőlünk] akkora támogatást, mint ahogy azt első pillantásra gondolhatnánk. Ez a következtetés rendszerint azon a feltevésen alapul, hogy az adóbázis eróziója elsődlegesen az adó elkerülésének a következménye, és hogy az adó elkerülése csak a „gazdagok” számára nyitva álló lehetőség. A mi sémánk két okból is némi kétséget támaszt ezzel a következtetéssel szemben; egyfelől, mert az adóelkerülés az adóhatóságok és a bíróságok tudatos, előre megtervezett befolyásolásán kívül más formákat (például feketemunka-vállalás) is ölthet, másfelől pedig még az előbb említett formáknál maradván is fennáll annak a lehetősége, hogy a viszonylag szegények is, ahogy arra



már a korábbiakban utaltunk, bizonyos kollektív akciókon – például a szakszervezetek, vagy olyan politikusok, vagy magánszemélyek lépésein keresztül, akik támogatásukból hasznot húzhatnak – keresztül a maguk javára fordítható, *általánosan*, precedensértékű döntéseket érjenek el. Itt most nem amellett érvelünk, hogy az adórendszer eljuthat egy olyan kiegyensúlyozott pozícióba, amelyet az érdekek valamiféle harmóniája jellemez. Mindenekelőtt az a gond, hogy nem tudunk elég ezekről a dolgokról, például arról, hogy az adók elkerülését célzó akciók következtében milyen mértékben erodálódik a különböző adók adóalapja, vagy arról, hogyan kell helyesen kiszámítani az adórendszerből származó terhek végső megoszlását. Például a társasági adó súlyának relatív csökkenését a hetvenes években marxista alapon úgy lehetne magyarázni, hogy a nagyvállalatok nyomást gyakoroltak a kormányra, hogy ezzel megpróbálják megóvni profitjukat a stagfláció kedvezőtlen hatásaitól. Ez az értelmezés azonban azon a feltételezésen alapul, hogy a társasági adó terhe a profitra, illetve a részvényesekre hárul. Az érvelés rögtön kevésbé meggyőzővé válik, ha elfogadjuk azok gondolatmenetét, akik szerint a társasági adó terhét a cégek „előre”, azaz az általuk termelt termékek fogyasztóira hárítják át.

### ***Adótervezés és adóreform***

A normatív adóelemzést egyre jobban uralja az úgynevezett optimális adózás elmélete, amelyben a híres Edgeworth–Pigou-féle utilitárius megközelítést oly módon terjesztik ki, hogy a jóléti függvénybe mind hatékonyságot, mind méltányosságot (equity) kifejező független változókat is belevesznek. A haszonelvű adóelmélet lényegét abban az alapvető feltevésben őrizték meg, mely szerint a társadalom célja a társadalom hasznosságának maximalizálása, amelyhez az egyéni hasznosságok maximalizálásával lehet eljutni; azaz felteszik, hogy a hasznosság kardinálisan mérhető és interperszonálisan összehasonlítható. Ugyanakkor, mivel a hasznosság a fogyasztás (vagy a jövedelem) függvénye, az elosztási viszonyok javulásából (például a progresszív jövedelemadózás következtében) esetlegesen fakadó jóléti növekmények hatását ellensúlyozza az elosztható termékek mennyiségének – a progresszív adózásnak a munkára való ösztönzőtségre gyakorolt negatív hatása miatti – csökkenése. A társadalmi jóléti függvény maximalizálása eszerint egy fontos addicionális korlátnak alávetve értelmezendő. Ez a korlát a termelési függvény formájában jelenik meg, amely utilitárius alapon ábrázolja a kapcsolatot az elosztható termék mennyisége és az inputként felhasznált munkaidő és képzettségek/képességek (skills) között. Egyértelmű, hogy a munkaidő kínálata a szabadidő iránti kereslettől és a szabadidő árától függ, ez utóbbi a marginális adókulcsok növekedésével csökken. A szakképzettségről pedig

feltételezhetjük, hogy a realizált jövedelem pozitív függvénye. A modellben szereplő paraméterek konkrét értékétől függően számtalan optimális adóskála állítható elő. Talán nem lesz túlságosan meglepő azonban, hogy a progresszív adó ellenősztönző hatása, párosulva a hasznossági függvényekre és a szabadidő iránti kereslet alakulására tett szokásos, jól ismert feltevésekkel, enyhébb adóprogressziót eredményez, mint első megközelítésben az Edgeworth–Pigou-modell alapján várható lenne. Az előzőekben persze pusztán az optimális jövedelemadózás elméletének legcsupaszabb vázát mutattuk be, de talán ez is elegendő annak érzékeltetéséhez, milyen távol is áll ez az adótervezés és a különböző érdekcsoportok által folytatott alkuk világtól. [...]

Az elemzés feltételezi, hogy meghatározható a jövedelem egy olyan kimerítő/átfogó (komprehenzív) definíciója, amely alkalmas arra, hogy egy olyan optimális jövedelemadórendszer alapjául szolgáljon, amely mind a horizontális, mind a vertikális méltányosság követelményeit kielégíti. Feltételezi továbbá a szabadidő és a jövedelem közötti átváltási arányok [trade-off] valamennyi adófizetőre és a teljes feltételrendszerre vonatkozó kimerítő ismeretét. Ennélfogva implicit módon elveti az adótervezés minden olyan technikáját, amely nem az adófizetőnek a szabadidő megváltozott árához való alkalmazkodására épül, amit egyébként már az optimális adómodell megszerkesztésénél figyelembe is vettek.

Talán túlzottan éles kritikája az optimális adózási megközelítésnek *Brennan és Buchanan* (1977, p. 255) azon megállapítása, miszerint az „intézményi szempontból tartalmatlan”, de az igaz, hogy a gyakorlati politika szempontjából fontos kérdéseket hagy megválaszolatlanul. Az első és a legnyilvánvalóbb probléma, hogy feltételezi az adófizető szavazópolgárokról, akik „utakat” építettek ki az adóhivatalokba, a bíróságokhoz és más végrehajtó intézményekhez, hogy azok felhagynak ezekkel a jólétük maximalizálásával teljesen összhangban lévő tevékenységekkel. Ehhez vagy azt kell feltételeznünk az adófizetőkről, hogy személyükben olyan módon megváltoznak, hogy felhagynak a továbbiakban különböző érdekcsoportok tagjaiként folytatott járadékkereső [rent-seeking] tevékenységükkel, ami inkompatibilis az optimális adóelmélet kezdeti magatartási posztulátumaival, vagy az említett akciókat folytató személyeket valamilyen módon „meg kellett, hogy vásárolják”.

Az utilitárius adóelmélet mai képviselői specifikus javaslatok híján pusztán olyan általános állításokat tudnak felkínálni – ahogy ezt *Bradford és Rosen* tette – hogy „nyilvánvalóan rendkívül nagy feladat” arról meggyőzni a választókat, hogy fogadják el az optimális adópolitika ajánlásait (*Bradford and Rosen*, 1976) – így nem szabad, hogy meglepődjenek azon, ha *Leviathan* [a mindent felfaló szörny mint a korlátlan étvágyú állam metaforája *Hobbestól* származik és gyakori a közösségi választás irodalmában – *a szerk.*] támogatóinak tartják őket. Hasznos lehet az a



feltevés, mely szerint az adófizetők a pavlovi kutyákhoz hasonlíthatók, akik adók és transzferek formájában különféle „ingereknek” vannak alávetve, és az optimális adóelmélet feladata nem más, mint meghatározni azokat az ingereket, amelyek feltehetőleg maximalizálják a kutyák hasznossági függvényeit. Az már más dolog, ha azt is kikötjük, hogy a kutyák saját érdekükben kötelesek szájkosarat rakni magukra, amikor éhségüket csillapítani akarják. Vajon az optimális adóelmélet hívei, akik elgondolásaikat oly izgatottan kínálják nekünk, valóban ebben hisznek?

Mindemellett tételezzük fel, hogy az adófizetők számára a hatékonyság és a méltányosság fontos kategóriák és hogy az adófizetők többsége előtt világos egy olyan általános felismerés, hogy az általunk elemzett mértékű adótervezés az adófizetők egészének szempontjából a zérus összegű játékokkal rokonítható. Ha az adófizetőkről feltételezzük, hogy élni kívánnak szavazati jogukból fakadó hatalmukkal, akkor eredményesebb magatartásnak tűnik megkísérelni az „adóalkotmány” által kínált lehetőségek kiaknázását, ami röviden annyit jelent, hogy figyelembe kell venni elemzésünk következményeit a közösségi választások elméletének képviselői által ajánlott alkotmányszintű megállapodásokat/intézményi struktúrákat illetően.

Korábbi elemzésünkben már kifejtettük, hogy az adótervezés széles körű alkalmazása abból a [jövedelembeszolgáltatási] kényszerből [coercion] fakad, amelyet a kormányok gyakorolhatnak a választókkal szemben a választások közötti időszakokban. Ez a kényszer, párosulva a közösségi szektor viszonylag nagy kiterjedése miatt az adórendszerbe bevezetett komplikációkkal, arra buzdítja az adófizetőket, hogy egyedül vagy csoportosan kihasználják az adótörvények jogi értelmezésében és a velük kapcsolatos igazgatási tevékenységben rejlő nehézségeket. Számos nagy ipari országban, ahol választott központi és helyi kormányok működnek, írott „alkotmányok” szabnak speciális korlátokat a törvényhozás lehetőségeinek a kormányok hivatali ideje alatt, melyek nagyon komoly akadályokat állítanak a jogrendszer gyors és jelentős megváltoztatása útjába. Elemzésünk alátámasztja azt a *Brennan és Buchanan* (1977) által alkotott szabályt, miszerint: „az adóintézményeket inkább a tipikus adófizető-szavazópolgár jogértelmezése/törvényen alapuló számításai (constitutional calculus), semmint az etikai normák alapján kell megalkotni”.

Természetesen lehetetlen ezeket a kalkulációkat a gazdaságpolitika más, szintén alkotmányos kontrollnak alávetett eszközeitől függetlenül elgondolni; azaz az adóval kapcsolatos intézmények csak a *Wirtschaftsverfassung* (gazdasági alkotmány) részei lehetnek, ahogy az a háború utáni híres nyugatnémet reformokban rögzítve lett. Annak vizsgálata azonban túlmutat e tanulmány keretein, hogy mi is annak az oka, hogy míg egyes országokban ezek a gazdasági alkotmányok világosan körvonalazottak, addig másokban (például Angliában) nem léteznek, vagy nem is létezhetnek.

Egy ilyen „adóalkotmányban” feltételezhetően olyan szabályoknak kellene szerepelniük, amelyek feleslegessé tennék az adófizetők számára, hogy a korábbiakban bemutatott adótervezési eszközökhöz forduljanak. Miért? Tisztában kell lennünk azzal, hogy minden ilyen típusú eszköz ellene hat a hatékonyságnak, mégpedig sokkal nagyobb mértékben, mint azt az adóteoretikusok általában feltételezik. Az adó megkerülésére és elszabotálására irányuló akciók alapvető problematikája nem annyira a munkával kapcsolatos ellenőrzésben rejlik, hanem azokban a korlátokban, amelyek a munkamegosztás és specializáció útjába kerülnek, amennyiben az adófizetők számára nyitva álló alternatív foglalkozási lehetőségek különböző marginális kulcsok szerint adózhatnak és eltérő módon érintettek a szóba jöhető adóelkerülési és adómegtagadási lehetőségek által. Ezeket a kedvezőtlen tendenciákat még erősíti a (magasan) képzett humán erőforrások pazarlása, ami egyrészt abból adódik, hogy az adófizető egyének vagy csoportok, ill. a [társasági formájú] vállalatok ügynököket kényszerülnek foglalkoztatni adóterhek minimalizálása érdekében, másrészt pedig abból, hogy az adóigazgatásnak külön erőfeszítésekre van szüksége ahhoz, hogy megakadályozza az ügynökök adóleépítő tevékenységét. Ami a méltányosságot illeti, mielőtt bármit is mondhatnánk az adótervezés alkalmazott módszereinek erre gyakorolt hatásáról, meg kell határoznunk azt a kritériumrendszert, amelynek alapján kialakulhat az adófizetők között egy olyan konszenzus, ami egy bizonyos stabilitást biztosíthat az adórendszernek és különösen az adókulcsok struktúrájának, ez pedig hatalmas feladat. Ezzel kapcsolatban elég megjegyeznünk, hogy az adótervezés tovább növeli a bizonytalanságot a tekintetben, hogy vajon milyen mértékű is a megfelelés a törvényben elfogadott és a ténylegesen funkcionáló adórendszer között. Így végül is a méltányosság közösség által elfogadott normáit, melyek ugyan tökéletlenül, de azért kifejezést nyernek a demokratikus intézmények döntéseiben, nagyon nehéz, ha nem lehetetlen lesz érvényesíteni.

*Brennan és Buchanan (1980)*, (a további hivatkozásokban B/B) felvetnek egy további, elemzésünk szempontjából releváns összefüggést. Az adófizető-szavazópolgár preferenciáit befolyásolja a többletterheknek az adórendszer szabályaiból implicite következő megoszlása, ami az általunk vizsgált stratégiák kialakítására ösztönöz.

Tekintsük az 2. táblázatot, ami az előző szerzők nyomán egy nagyon leegyszerűsített példát mutat be. A példa szerint a kormány olyan [sávosan] progresszív jövedelemadót vet ki, melynek kulcsa 10 000 jövedelemegységig 10%, 20 000 egységig pedig 10% az első 10 000 egységnyi jövedelem után és 20% a 10 ezer és 20 ezer közötti sávban. Ha nincs adótervezés formájában megvalósuló adókiigazítás/adóalkalmazkodás, az eredmény az lesz, amit a táblázat felső része mutat.



2. tábla

## Az adótervezés hatása a jövedelemre

	Adózás utáni eredeti helyzet			
	Adózó jövedelem	Nem adózó jövedelem	Adóbevétel	Százalék [átl.adókulcs]
1.polgár	10.000	-	1.000	10
2.polgár	20.000	-	3.000	15
Összesen	30.000	-	4.000	13,3
Adózás utáni helyzet adótervezés esetén				
1.polgár	10.000	-	1.000	10
2.polgár	14.444	4.444	1.888	10
Összesen	24.444	4.444	2.888	10

Tételezzük azonban csak fel, hogy a magasabb adósávba eső polgároknak módjuk van nem adózó jövedelemhez jutni. Ekkor ebben a lehető legegyszerűbb példában, ahol a 2. számú polgár maximalizálja az adózás utáni „cél”-jövedelmét (azaz a szabadidővel kapcsolatos átváltás lehetőségét példánkban irrelevánsnak tartjuk, vagy figyelmen kívül hagyjuk, noha erre B/B nem hívja fel a figyelmet) ugyanolyan adóskála mellett nagyon eltérő eredményt kapunk. A 2. polgárnak csak 18 888 egység jövedelmet kell előállítania az előző 20 000 egység helyett. Az összes kibocsátás csökken, és ez többletterheket ró a társadalomra. Az adóstruktúra ezáltal arányossá válik, a többletterheh mértéke pedig pontosan azonos lesz a kormány 1112 jövedelemegységnyi kieső adóbevételével.

B/B gondolatmenetének röviden abban foglalható össze a lényege, hogy az adófizetőkről nem feltételezhető, hogy preferálni fognak egy olyan méltányossági célt, ami oly mértékű adóprogressziót von maga után, amely csak drákói módszerekkel tartatható be, egy olyan enyhébb adóprogresszióval, vagy épp egy arányos adóval szemben, ami megszüntetné a többletterheket és *valamennyi* adózás utáni jövedelem növekedését, sőt még a kormányzat bevételeinek gyarapodását is lehetővé tenné ahhoz képest, ami az alternatív (erősen progresszív) adórendszerben elérhető lenne. Röviden a társadalom preferálhatja a Pareto-értelemben vett jólétnövekményt jelentő pozitív összegű játékot a nulla, vagy negatív összegű játékkal szemben, feltéve, hogy az utóbbi játékokban az ujraelosztást *per se* a szavazók mint adófizetők nem értékeli túlságosan magasra.

Elemzésünk – mint ez mostanra már nyilvánvalóvá kellett váljon – két további ponton megerősíti ezt az érvelést. B/B eredményeik levezetéséhez kihasználták azt a korlátozó feltételt, miszerint a „gazdagoknak” könnyebb az adóterheket csökkentő eszközökhöz – az adót elkerülő jövedelmek formájában – hozzájutniok, mint a „szegényeknek”. Ha a jövedelem határhaszna, ahogy ezt általában feltételezik, magasabb a jövedelem- és adóskála alsó végén, és az adóskála (figyelembe véve a jövedelemtranszferekre való jogosultságokat is) erősen szakadásos [nagyokat ugrik], akkor fel kell tételeznünk, hogy a jövedelemskála alsó végén elhelyezkedők erősen érdekeltek abban, hogy kihasználják az adóelkerülési és eltitkolási lehetőségeket. Ráadásul e tevékenységek költségei a feltételezettnél alacsonyabbak is lehetnek, mivel lehetőség van – a korábbiakban bemutatott – csoportakciókra. Az adóalkuk általunk leírt „anatómiája” ráirányítja továbbá a figyelmet egy olyan nagy volumenű, szakképzett humán erőforrásra, akiket olyan tevékenységekben hasznosítanak, amelyeket az adófizető-szavazópolgárok többsége „improduktívnak” tart, noha az alternatív adórendszerekkel kapcsolatos bizonytalanságok visszatartják az érintett feleket, így különösen a terminológiánk szerint ügynököknek nevezett csoportot attól, hogy kollektíven lépjenek fel ennek a helyzetnek a megváltoztatása érdekében. Mindazonáltal egyszer el kell érkeznünk egy olyan pontig, ahol/amikor már a „politikai kínálat” alakítóinak, a politikusoknak is érdekévé válik, hogy programjaikba beépítsék az ezen „erőforrások” pazarlása elleni fellépést.

Elemzésünk alátámasztja B/B adóreformra vonatkozó elgondolásait is, amelyek alkotmányos garanciákkal intézményesítenék a marginális adókulcsok felülről való korlátozását.<sup>13</sup> Ezzel szemben érvelésünk teljesen ellentmond a Meade Committee (*Institute for Fiscal Studies*, 1978) alapvető álláspontjának, amely feltételezi, hogy a politikai konszenzus támogatni fogja a vertikális és horizontális méltányosság hagyományos felfogását, melynek alapján az adóalapnak olyan szélesnek/átfogónak [comprehensive] kell lennie, amilyen csak lehetséges, a jövedelemadókulcsok alakulását pedig nyugodtan rá lehet bízni a politikai pártok „futballmeccsére”.

Meg kell jegyeznünk, hogy a jövedelemadók marginális adókulcsainak „alkotmányos”/intézményes korlátozása még nyitva hagyja az adóigazgatás számára a lehetőséget, hogy az adórendszer más területein kényszerítsen ki olyan változásokat, melyek segítségével képes lesz a kieső [adó]bevételek kompenzálására. Egy-

---

<sup>13</sup> Amikor mi a marginális adókulcsok intézményes korlátozását javasoljuk, nem csak a legmagasabb jövedelemszinthez tartozó kulcsra gondolunk, hanem az alacsonyabb jövedelemcsoportokéra is. Ez abból a feltevésünkéből következik, mely szerint az adó alóli kibújás lehetősége nem feltétlenül nő együtt a jövedelmek növekedésével.



értelmű, miszerint nem garantálható, hogy az adókulcsok intézményes korlátozásának hatására bekövetkező elmozdulás a nem adózó foglalkoztatásból az adózó irányába elégséges mértékű lesz ahhoz, hogy biztosítsa az adóbevételek szükségessé ellentételező növekedését. A más adónemekben véghezvitt kiigazítások, esetleg új adók bevezetése lehet, hogy egyszerűen inkább bátoríthatják, ahelyett, hogy fékeznék az adótervezés bemutatott módszereinek fennmaradását, és így lehetséges, hogy a többletterhek mégsem csökkenek.

Ezekből a megfontolásokból kiindulva javasoljuk, hogy az adókulcsok limitálását más olyan intézményes korlátozásokkal kombinálják, amelyek fékezik a kormányzati bevételek, vagy kiadások GDP-hez viszonyított arányának növekedését (mindkét kategóriát folyó áron mérve). Ugyanez a javaslat sokszor egészen más természetű, bár ugyancsak kényszerítő okokból is megfogalmazódik, amelyet máshol tárgyalnak.<sup>14</sup>

### ***Következtetések***

Ebben a tanulmányban azt a célt tűztük magunk elé, hogy feltárjuk az emberi tevékenységeknek egy olyan területét, amelynek keretében a hasznossági függvényük maximalizálására törekvő egyének egyénileg, vagy csoportokba szerveződve olyan költség-haszon elemzéseket végeznek, amelyek során értékelik a törvények keretein belül, vagy kívül eső alternatív adótervezési módszerek hatékonyságát. A korábbi kutatások és a hozzájuk kapcsolódó analitikus és empirikus elemzések figyelmüket az alternatívák sokkal szűkebb körére korlátozták, miközben feltételezték, hogy az egyének az adószabályokat elfogadják olyannak, amilyenek, és ezekre pusztán a szabadidő-munkaidő és a megtakarítás-költekezés arányának változtatásával reagálnak. Ahogy az előre látható volt, később ezt az elemzési keretet kiterjesztették oly módon, hogy már nemcsak az adóelkerülést, hanem az adócsalást is figyelembe veszik. Mi a politika gazdaságtanának ezen a fejlődési vonalán léptünk tovább, mind az adóelemzés, mind az adótervezés vonatkozásában egy

<sup>14</sup> Bár az aggregált állami kiadások GDP-hez viszonyított aránya csökkentésének kérdései nem tartoznak e tanulmány témakörébe, érdemes futólag megjegyezni, hogy a *központi* költségvetési kiadások korlátozása többek között kiválthatja a kiadási döntések átruházására irányuló nyomást. Emellett szól az is, hogy ha az érdekcsoportok adótervezési tevékenységüket [bürokrácia befolyásolása, stb.] *központi* szinten végezhetik, élvezhetik a volumengazdaságosság ebből fakadó előnyeit, melyeket elvesztenének a [döntési jogkörök delegálása útján megvalósuló] kiadási kontroll esetén. Egy elemzésünk szempontjából releváns további érv a kiadási kontroll mellett, hogy a kitartó és sikeres adótervezés arra csábíthatja a kormányokat, hogy növekvő kiadásaikat deficitfinanszírozás útján fedezzék. Az állami kiadások korlátozásáról a növekedési célok tükrében lásd: *Eltis* (1980).

dinamikusabb megközelítést alkalmaztunk, amely feltételezi, hogy az adófizetők haszonmaximalizálási magatartása ahhoz vezet, hogy egyénileg, vagy csoportosan próbáljanak meg előnyöket elérni azoknál, akik az adórendszer végrehajtásával és értelmezésével foglalkoznak. Ez a megközelítés így módon a politika gazdasági elméletének adózási problémákra való alkalmazásában szokásosnál nagyobb hangsúlyt helyez azokra a lehetőségekre, amelyek az egyes egyének előtt a hivatalnokok, a jogalkalmazók és a törvényhozók befolyásolására nyitva állnak.

Tekintettel elemzésünk úttörő jellegére, valamint a feltárandó terület nagyságára, eredményeink nem lehetnek mások, mint közelítő jellegűek. Ha csak annyit tettünk, hogy egy olyan új kutatási utat nyitottunk meg, amelyen mások érdemesnek fogják találni továbbhaladni, akkor már elértük a célunkat.

*Fordította Szepesi György*

## **Hivatkozások**

*Barone, Enrico* (1912): Studi di economia finanziaria: Preface. Giornale degli Economisti, April/May. Angolra ford. In: Musgrave, R. A. and Peacock, A. T. (1958), Classics in the Theory of Public Finance, p. 167 (London: MacMillan).

*Bradford, David F.-Rosen, Harvey S.* (1976): The optimal taxation of commodities and income. American Economic Review, May.

*Brennan, Geoffrey-Buchanan, James* (1977): Towards a tax constitution of Leviathan. Journal of Public Economics, vol. 8, December; (lásd kötetünkben is!)

*Brennan, Geoffrey-Buchanan, James* (1980): Tax reform without tears. In: Aaron, H. J. and Boskin, M. J. (eds.) The Economics of Taxation (Washington D.C. Brookings Institution).

*Breton, Albert* (1974): The Economic Theory of Representative Government, chap. 5. (London: Aldine Press and MacMillan).

*Buchanan, James* (1966): Externality in tax response. The Southern Economic Journal, July.

*Courant, Paul R.-Gramlich, Edward M.-Rubinfeld, David L.* (1980): Why voters support tax limitation amendments; the Michigan case. National Tax Journal, March.

*Cross, Rodney-Shaw, G. K.* (megjelenőben): The economics of tax aversion.

*Dahrendorf, Ralf* (1959): Class and Class Conflict in an Industrial Society (London: Routledge Kegan Paul).

*Eltis, Walter* (1980): The need to cut public expenditure and taxation. In: Is Monetarism Enough?, Readings 24 (London: Institute of Economic Affairs).

*Goldscheid, Rudolf* (1925): A sociological approach to problems of public finance az eredetileg Handbuch der Finanzwissenschaftban megjelenő cikk fordítása. In: Musgrave, R. A. and Peacock, A. T. (1958). Classics in the Theory of Public Finance (London: MacMillan).



*Institute for Fiscal Studies* (1978): The Structure and Reform of Direct Taxation, a J. E. Meade bizottság jelentése (London: George Allen Unwin).

*Kay, J. A.-King, M. A.* (1978): The British Tax System, chap. 13 (London: Oxford University Press, 1978).

*Musgrave, Richard.* (1980): Theories of fiscal crisis: an essay in fiscal sociology. In: Aaron, H. J. and Boskin, M. J. (eds.). The Economics of Taxation (Washington, D. C. Brookings Institution).

*Musgrave, Richard A.-Musgrave, Peggy B.* (1980): Public Finance in Theory and Practice, 3rd edn (New York: McGraw Hill); (részleteit lásd kötetünkben is!)

*Olson, Jr., Mancur* (1965): The Logic of Collective Action (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

*Peacock, Alan T.* (1980). The anatomy of collective failure. Public Finance, no. 1.

*Ricardo, David* (1962): The Works and Correspondance of David Ricardo, vol. V. Speeches and Evidence (speeches in the House of Commons 1819-1820) edited by Piero Sraffa (Cambridge: Cambridge University Press).

## Az adócsalás kívánatosságáról a hagyományos, illetve az alkotmányjogi gazdaságtan nézőpontjából<sup>1,2</sup>

### Bevezetés

Az adócsalás kívánatosságát a gazdasági hatékonyság szempontjából megközelítő viták eddig azon kérdés körül forogtak, hogy vajon az adócsalás kockázatosságához kapcsolódó bizonytalanság költség vagy hozam-e az adócsalók számára. Weiss (1976) és Stiglitz (1980) amellett érveltek, hogy az adócsalási lehetőségek léte kívánatos lehet, mivel a velük együttjáró bizonytalanság csökkentheti a jövedelemadó torzító hatásait. Yitzhaki (1987), Weiss-sel vitatkozva, viszont azt állítja, hogy az adócsalással járó bizonytalanság csökkentheti a hatékonyságot. Bár az adócsalás kívánatosságát illetően nincs köztük egyetértés, mégis, ezen fenti modellek három fontos feltétel elfogadásában megegyeznek. Először is, az adóbevételek állandóak, vagyis a modellekben szerepel az a feltétel, hogy a kormányzatnak van valamiféle fix bevételi célja. Az adócsalás eredményeképpen tehát nem az adóbevételek csökkennek, hanem az adókulcsok növekednek. Másodszor, a modellek azt tételezik fel, hogy a társadalom célja mind az adócsalók, mind a becsületes adófizetők jólétének maximalizálása. A társadalmi jóléti függvény tartalmazza az adócsalásra irányuló preferenciákat, annak ellenére, hogy az ilyen típusú tevékenység illegális, így vélhetően bizonyos mértékben sérti a fennálló társadalmi normákat és értékeket. Harmadszor, az adócsalás társadalmi hasznának és költségeinek mérése során a modellek figyelmen kívül hagyják azokat a pszichikai költségeket, melyeket az adócsalók és mások is viselhetnek az adócsalás illegális voltából adódóan. Ez az írás amellett kíván érvelni, hogy mindhárom fenti feltételezés komolyan megkérdőjelezhető, és hogy az adócsalás gazdasági kívánatosságára

<sup>1</sup> On the Desirability of Tax Evasion: Conventional Versus Constitutional Economic Perspectives. In: Public Finance/Finances Publiques, 1990, Vol. XXXV. No.1., 118-126. o. A fordítás és utánkölés az eredeti kiadó, a Public Finance/Finances Publiques engedélyével történt, amelyért ezúton is köszönetet mondunk.

<sup>2</sup> Az eredeti címben szereplő angol „constitutional” terminológia pontos fordítása – „alkotmányjogi” – némileg félrevezet. Valójában adózási alkotmányon (tax constitution) általánosan elfogadott adózási kerettörvényeket kell értenünk. A magyar szövegben az adóalkotmány és az adókodeks kifejezések egymás szinonimájaként szerepelnek. Így az „alkotmányjogi” kifejezés jelentése is a fentiek értelmében módosul. (A szerkesztő megjegyzése.)



vonatkozó elemzést helyesebb lenne alkotmányjogi keretben elvégezni. Egy ilyen alkotmányjogi jellegű nézőpontot mutatunk most be, *Brennan és Buchanan* (1977) munkájára támaszkodva.

## **Bevételek és adókulcsok**

Az adócsalással foglalkozó irodalom által felhasznált modellek az adóbevételek állandó szinten való tartásával azt – az adózás kérdésével foglalkozó tudósok és gazdaságpolitikusok körében egyaránt gyakran osztott – nézetet tükrözik, mely szerint az adócsalás a bevételek elmaradását okozza, s ez ahhoz vezet, hogy a kormányok megpróbálják elmaradt bevételeiket az adókulcsok felemelésével pótolni. *Haanson* (1983, 240. o.) is úgy véli, hogy „a második gazdaság léte a normál gazdaságban magasabb adókulcsokat indukál”. A modellek tehát elvonatkoztatnak az adócsalás és a kormányzati kiadások közti bármiféle kapcsolattól, és nem tesznek a kormányzat optimális méretére vonatkozóan semmiféle normatív megállapítást.

Az, hogy az adócsalás az adott adókulcsoknak megfelelő adóbevétel egy részének az elvesztéséhez vezet-e, önmagában véve is vitatott kérdés a szakirodalomban (*Peacock és Show* (1982), *Ricketts* (1984), *Lai és Chang* (1988)). Elképzelhető, hogy az adócsalások eredményeképpen létrejövő alacsonyabb effektív adókulcsok a nemzeti jövedelmet oly nagy mértékben emelik meg, hogy összességében a valóságos adóbevételek nem lesznek kisebbek, sőt esetleg még magasabbak lesznek, mint amilyenek adócsalás hiányában lennének. Mivel azonban, legalábbis a hagyományos makroökonómiai elmélet szerint, az alacsonyabb adókulcsok alacsonyabb bevételekhez vezetnek, e helyütt abból a feltevésből indulunk ki, hogy az adócsalás az adott törvényes adókulcsoknak megfelelő bevétel csökkenését eredményezi.

Mindazonáltal, még ha ezt a feltételezést el is fogadjuk, az az érvelés, mely szerint az adócsalás a kormányzatot az adókulcsok emelésére készteti, továbbra is megkérdőjelezhető, mivel az az államnak egy valóságtól elrugaszkodott szemléletén alapul. *Bracewell–Mines* (1977) azt állítja, hogy a kormányzatok határadóbevételeiknek egy jelentős részét elkölthetik oly módon, hogy az adócsalás adókulcsokra gyakorolt hatása kicsi, nulla, vagy akár negatív is legyen. *Spicer* (1987) egy egyszerű közgazdasági modellen keresztül formalizáltabb módon is megmutatja, hogy ha a kormányzat célja adóbevételeinek maximalizálása, akkor az adócsalás alacsonyabb adókulcsokhoz vezet. Ennek a talán meglepő eredménynek az oka tisztábbá válik előttünk, ha az adót úgy tekintjük, mint egy olyan árat, melyet az adófizetők azért fizetnek, hogy adóztatható tevékenységekben vehessenek részt. Az adócsalás – tetszőleges adókulcs mellett – az adófizetők adóztatható cselekvések

iránti „keresletének” csökkenését eredményezi. Ezért éppen úgy, ahogyan egy jószág keresletének a csökkenése lecsökkenti a monopolhelyzetben levő eladó által kiszabható árat, az adóztatható tevékenységek iránti kereslet csökkenése is lecsökkenti az állam által az adófizetőkre kiróható adókulcsot.

Ezeket az észrevételeket megerősítik a második gazdaságra vonatkozó nemzetközi összehasonlító kutatások is (*Frey és Weck (1983)*). Az eredmények azt mutatják, hogy a rendelkezésre álló adatok tanúsága szerint a relatíve nagy méretű második gazdasággal rendelkező Olaszországban és Spanyolországban az adóterhek viszonylag alacsonyok. Hasonlóan, a relatíve magas színvonalú adómorállal rendelkező Svédországban és Dániában az adóterhek viszonylag magasak. Továbbá, az Egyesült Államok polgárháború utáni történelme is arra szolgálhat tanúbizonysággul, hogy az adófizetéssel való szembeszegülés, így az adócsalás is, inkább alacsonyabb, mint magasabb szintű adóztatáshoz vezetnek (*Brownlee (1979)*).

### *Az adócsalásra vonatkozó preferenciák*

Vitatott az a kérdés, hogy vajon az illegális tevékenységekre vonatkozó preferenciákat helyes-e a társadalmi jóléti függvényben szerepeltetni. *Sandmo (1981)*, bár az adóbefizetés kikényszerítésére szolgáló politikákat vizsgálva explicit módon számba veszi az ilyen jellegű preferenciákat, elismeri az ebből fakadó etikai problémát; sőt, még egy a kanti etikán alapuló másik megközelítés hasznosságát is felveti. *Skinner és Slemrod (1985)* az ilyen [illegális jellegű] preferenciáknak a jóléti függvényben történő figyelembevételét támogatva azt állítják, hogy „pusztán már csak az adócsalók számossága egy de facto érvet jelent az adócsalók számbavételére az adócsalásra vonatkozó politika kialakításakor”. Mindazonáltal ez a megállapítás némiképp félrevezető. A vitatott kérdés nem az, hogy figyelembe kell-e venni az adócsalók preferenciáit úgy általában. Sokkal inkább arról van szó, hogy az adócsalásra vonatkozó preferenciáikat – melyek összes létező preferenciáknak feltételezhetően csupán egy viszonylag csekély hányadát képezik – számításba kell-e venni. Továbbá, bár sokan követik el a „potyautazás” adócsalás nevű válfaját, ettől még egyáltalán nem biztos, hogy mindezek az adócsalást társadalmilag kívánatosnak tartják, vagy hogy azt szeretnék, hogy az adócsalás melletti preferenciáikat az adóbefizetés kikényszerítésére szolgáló politika kialakításánál figyelembe vegyék.

Az adócsalás szokványos közgazdasági modellje teljesen figyelmen kívül hagyja azokat az értékítéleteket, amelyek akkor merülnek fel, amikor a kormány valamely tevékenységet illegálisnak nyilvánít. Az adócsalás több mint egyszerű hazardjáték. Magában foglalja bizonyos – széles körben legitimnek elfogadott politikai folyamat eredményeképpen kialakult – szabályok megsértését is.



A közgazdaságtannal szemben kritikus könyvében *Rhoads* amellett érvel, hogy a törvényszegők preferenciáit nem szabadna számba venni a politikaelemzésnél (1985, 173. o.):

„Az, aki a törvényt megszegi, a törvényen, és így a társadalmon is, kívülre helyezi magát. A törvényen kívüli tevékenységből származó nyereségek tehát nyugodtan figyelmen kívül hagyhatóak a társadalmi jólét megítélésekor.”

*Rhoads* észreveszi, hogy a közgazdászok azért veszik számba a törvényszegők preferenciáit is, hogy értékítéletek kimondását elkerülhessék, azonban, *Rhoads* szerint, ebben az esetben „az értékítéletek meghozatalára való képtelenség még aggályosabb, mint az erre való hajlandóság”. Néhány közgazdász kétségtelenül úgy érvelne, hogy az adócsalást vizsgáló közgazdasági elemzés nem az adócsalás morális oldalát kívánja megvilágítani, hanem az adócsalásnak az utilitarista módon definiált gazdasági hatékonyságra vonatkozó logikai következményeit kívánja megadni. Mindenesetre érdemes arra felfigyelni, hogy *Weiss* az adócsalásról értekezve olyan terminusokat használ, mint „kívánatos” vagy „társadalmilag hasznos”. Hozzá hasonlóan *Yitzhaki* (1987, 135. o.) is azt kérdezi, hogy vajon „kívánatos-e megengedni az adófizetőknek a csalást”, és a „kívánatos” szót *Yitzhaki* akkor használja, amikor az adócsalás hatékonyságáról ír. Úgy vélekedni, hogy ezek az elemzések nem szándékoztak az adócsalásra vonatkozó normatív következtetéseket megfogalmazni vagy őszintétlennek tűnik vagy azt jelenti, hogy egy ilyen típusú elemzés gazdaságpolitikailag irreleváns.

Másrésről persze elképzelhetőek olyan sajátos körülmények, amikor azt akarduk, hogy a kormány igenis vegye számításba az illegális cselekedetek melletti preferenciákat: a vietnami háború után a szolgálatmegtagadás tilalmának eltörlését és a szolgálatot megtagadók számára az amnesztia megadását sokan tartották kívánatosnak, noha ezek törvénybe iktatása során nyilvánvalóan számításba vették a törvényt megszegők preferenciáit is. Tehát az illegális viselkedésre vonatkozó preferenciákat nem lehet mindig kizárni akkor, amikor azt vizsgáljuk, hogy mi, illetve mi nem lehet nemkívánatos viselkedés. Azonban az, hogy az ilyen jellegű preferenciák számbavétele ellentmondásos, önmagában is komoly korlátot jelent az adócsalás kívánatosságára, illetve nemkívánatosságára vonatkozó közgazdasági vizsgálódások számára.

### 3. *Adócsalás és pszichikai költségek*

Az adócsalás normatív következményeit vizsgáló, utilitarista alapú közgazdasági elemzések nem veszik számításba a pszichikai költségekből származó, az adócsalókra és másokra is háramló lehetséges negatív hasznosságot. Ekkor még a

közgazdászok is önkényesnek bizonyulnak annak eldöntésében, hogy mely preferenciákat vesznek számba és melyeket nem. Az, hogy az adócsalás bizonyára pszichikai költségekkel jár, plauzibilisnek tűnik, mivel az ilyen tevékenység definíció szerint illegális. Szintén az ilyen jellegű költségek létezését bizonyítják az adócsalásra vonatkozó kutatásoknak a társadalmi normák fontosságára rámutató eredményei (Spicer (1986)). Az adócsalásra vonatkozó közvélemény-kutatások eredményei nyilvánvalóvá teszik, hogy sokan elítélik az adócsalást, sőt, ez a fajta helytelenítésük elég erős lehet ahhoz, hogy saját adócsalással kapcsolatos viselkedésüket is befolyásolja.

Az ilyen pszichikai költségektől való eltekintés talán érthető akkor, mikor a közgazdászok az adócsalás pozitív [értékmentes, tényfeltáró] vizsgálatával foglalkoznak, vagyis amikor a kormányzati politikák adócsalásra vonatkozó következményeit próbálják meg előrejelezni. Az önérdék feltételezése segíthet abban, hogy viszonylag tiszta és egyértelmű, empirikusan is ellenőrizhető következtetésekre jussunk az ellenőrzési ráták és más gazdaságpolitikai változók adócsalásra vonatkozó hatásait illetően. Egy ilyen megközelítés nem tagadja a pszichikai költségek létezését, hanem inkább azt feltételezi, hogy az önérdék elég fontos tényező ahhoz, hogy hasznossá tegyen egy közgazdasági elemzést. Azonban akkor már sokkal problematikusabb a pszichikai költségek jelenlétének implicit tagadása, amikor utilitarista alapon próbáljuk megítélni az adócsalás társadalmilag kívánatos vagy nemkívánatos voltát. Ugyanis – az adócsalást befolyásoló változókra vonatkozó pozitív állításoktól eltérően – az adócsalás kívánatosságáról szóló normatív kijelentések végsősoron nem tesztelhetők. Addig, amíg bizonyos negatív hasznosságforrások figyelmen kívül hagyása ésszerű lehet akkor, amikor predikciókkal kívánunk előállni, a viselkedés következményeinek bármiféle utilitarista alapú megítélésé-  
kor tekintetbe kell vennünk az összes lényeges pozitív és negatív hasznosságot.

### ***Az adózás alkotmányjogi megközelítése***

Az adócsalás normatív következményeinek közgazdasági elemzése viszont erősen problematikus, mivel eltekint az adócsalásnak az adóbevételekre gyakorolt hatásától, számba veszi az illegális tevékenységekre vonatkozó preferenciákat, valamint eltekint az adócsalás illegális voltából eredő pszichikai költségektől. Ezek a nehézségek elkerülhetők, ha az adócsalásra vonatkozó alkotmányjogi megközelítést választjuk. *Brennan és Buchanan* (1977) egy alkotmányjogi megközelítést használ a különféle adózási struktúrák hatékonysági következményeinek vizsgálatakor. Alapvetően azt vizsgálták, hogy milyen adózási szabályok és intézmények alakulhattak volna ki egy autentikus alkotmányozó gyűlés résztvevőiként cselekvő racionális egyének egyhangú döntéseként.



Az alkotmányjogi politikai gazdaságtan célja nem magyarázó. Nem azt kívánja megmagyarázni, hogy egyes társadalmak vagy csoportok hogyan alakítanak ki a maguk számára az alkotmányban rögzített adózási szabályokat. Ehelyett inkább az állam és az egyén közti legitim [törvényeken alapuló] kapcsolat létrehozásával a különféle adózási szabályok és intézmények normatív megítélésére kíván alapot biztosítani. Feltéve, hogy bizonyos adózási szabályokról és intézményekről kimutatható, hogy racionálisan döntő egyének egyhangú döntésének eredményeképpen is kialakultak volna, akkor ezen fenti szabályokat és intézményeket kívánatosnak, vagyis „jónak” tarthatjuk. Amennyiben viszont valószínűtlennek tűnik, hogy ilyen szabályok és intézmények egyhangú döntéssel is létrehozhatók lettek volna, ez a vonatkozó alkotmányos szabály megreformálása mellett szól.

A közgazdasági elmélettel konzisztens módon az alkotmányjogi megközelítés az adózási kódexet kialakító egyénekről felteszi, hogy azok alapvetően saját egyéni érdeküket szem előtt tartva döntenek. Azonban ez a megközelítés azt is feltételezi, hogy a döntéshozók, mielőtt még a kódex törvénybe iktatásáról döntenének, bizonytalanok a tekintetben, hogy valójában mely szabályok is szolgálnák leginkább saját érdeküket. Ez abból – a szóban forgó megközelítésre jellemző – feltételezésből származik, hogy az alkotmányról [törvényekről] hozott döntések egy rawlsi értelemben vett, legalább részleges „tudatlanság fátyla” (veil of ignorance) mögött születnek. Más szavakkal, a döntéshozóknak olyan társadalom számára kell adózási alkotmányt kialakítaniuk, melyben saját jövőbeli helyzetüket illetően igen bizonytalanok. Ez a jövőre vonatkozó bizonytalanság döntő jelentőségű vizsgálódásunk tekintetében, mivel enélkül az egyének egyszerűen azokat az adózási szabályokat és intézményeket választanák, melyek a legkedvezőbb helyzetet biztosítanák a számukra a társadalomban, s így bármiféle egyhangú döntéshozatal lehetetlen lenne. A döntéshozatal egységességének feltételezése nélkül azonban az adózási politikára vonatkozó alkotmányjogi megközelítés normatív ereje válna tarthatatlanná.

Az adózási politikára vonatkozó alkotmányjogi megközelítés a kormányzat alkotmányozás utáni viselkedésére is tesz feltételezéseket. Nevezetesen, Brennan és Buchanan érvelése szerint, a kormányzatot leghelyesebb egy az adófizetőket kizsákmányoló Leviatánnak tekinteni. Feltevésük szerint a választók ineffektívek a kormányzati viselkedés korlátozásában, s így a kormányzati bevételek maximalizálása lesz a politikai folyamatok végeredménye. A ténylegesen létező demokráciák politikai folyamatait vizsgálva, a kormányzatot mint bevételt maximalizáló Leviatánt tekinteni nyilvánvalóan vitatható. Mindazonáltal állíthatjuk azt, hogy a racionális egyének valójában kockázatkerülő módon viselkednek akkor, amikor az adózási alkotmányról döntenek. Ily módon olyan szabályokat és intézményeket

fognak kialakítani, melyek nem egy általuk kívánatosnak, hanem sokkal inkább egy általuk rettegettnek tartott típusú kormányzat korlátozását célozzák.

## *Az adócsalás alkotmányjogi megközelítése*

Egy alkotmányjogi megközelítésben a döntéshozók a következő problémával állnak szemben: hogyan képesek olyan alkotmányos adózási szabályokat kialakítani, melyek lehetővé teszik számukra a kormányzatilag előállított jóságok és szolgáltatások áldásainak élvezetét, s ugyanakkor meg is védik őket a bevételre éhes kormány kizsákmányolásától. A fenti problémát adottnak tekintve, hogyan fognak ezek az egyének az adócsaláshoz viszonyulni? Érdemes a vizsgálódást annak a kérdésnek a feltevésével kezdenünk, mit is gondolnának az adócsalásról a részleges „tudatlanság fátyla” mögött tevékenykedő döntéshozók, amennyiben nem lenne lehetséges adózási alkotmányt [egyhangúlag elfogadott adózási szabályokat] kialakítani? Ilyen adózási alkotmány hiányában a döntéshozók nem remélhetnék, hogy egy saját érdekeit követő kormányzat bármiféle szolgáltatást is nyújt a számukra. Tehát a döntéshozók soha nem hagynák jóvá adók kivetését vagy adócsalók elleni kormányzati intézkedések foganatosítását. Egy ilyen „eredeti állapot”-ban az egyének az adócsalást csak akkor tekintenék nemkívánatosnak, ha meg lennének győződve arról, hogy mód van olyan adózási alkotmány kialakítására, amely korlátozná Leviatán adókivetési jogát/hatalmát. Az adócsalást valójában kívánatosnak fogják tartani, mivel ha a kormányzat egy bevételre éhes Leviatán, akkor korábbi érvelésünk értelmében az adócsalás az adóbevételek csökkenéséhez és alacsonyabb adókulcsokhoz vezet. Ebben az esetben az adócsalás az állam-Leviatán adófizetőket kizsákmányoló hatalmának csökkentéséhez vezet, ez pedig [közmegegyezéssel létrehozott] adókódex híján nyilvánvalóan kívánatos.

Brennan és Buchanan elemzését követve, most tételezzük fel, hogy az egyéneknek módjában áll kívánságuknak megfelelően korlátozó adóalkotmányt választani. Ilyen körülmények között az adócsalás nemkívánatos. Ennek belátásához fontos azt a logikát megértenünk, mely az egyéneket az alkotmányos szabályok és struktúrák kialakításakor vezérelné. Először is, az egyének az adóztatási hatalom alkotmányi korlátozását fogják preferálni e hatalom adócsalás révén történő korlátozásával szemben. Az adócsalás illegális volta, valamint az adócsalók állami büntetésnek való kiszolgáltatottsága azt jelenti, hogy az adócsalás egy kevésbé hatékony módja a Leviatán korlátozásának. Más szavakkal: ha valaki egy adócsalásra vonatkozó lehetőséget kívánatosnak tartana, akkor azt legalizálni is próbálná, lehetővé téve ilyenkor az adóelkerülést, vagyis az adott lehetőség az adókódex részévé válna.

Másodszor, míg az adóztatási hatalmat korlátozó szabályok kedvezőek az egyének számára, mivel azok korlátozzák a Leviatán-állam hatalmát, ugyanakkor ezek



a szabályok potenciálisan költségekkel is járnak számukra, mert csökkentik a kormányzat rugalmasságát az egyének közjavak és közszolgáltatások iránti keresletére való reagálása során. Ez azt eredményezi, hogy az államot túlzottan korlátozó adózási kódex elfogadása esetén csak az egyének által megkívánnál kevesebb közjóság előállítására nyílna mód. Egy adott jogi megoldás kívánatosságát vizsgáló racionális egyén tehát mérlegelni fogja annak költségeit a haszonnal szemben, és csak akkor fogja támogatni a szóban forgó megoldást, ha az azzal járó előnyök legalább akkorák, mint a felmerülő költségek. Egy ilyen gondolatmenet szerint az egyén, amennyiben szabadon választhat, olyan „optimális” adózási kódexet alakít ki, amelyben minden további, a kormány adóztatási hatalmára kirótt marginális korlátozás már nettó költséget jelent az egyén számára. Feltéve, hogy egy ilyen optimális adószabállyal rendelkezünk, az adócsalás nemkívánatos tevékenységgé válik, mert az túlságosan csökkentené a kormány adóztatási hatalmát s így korlátozná az egyébként kívánatos közjavak és közszolgáltatások előállításának finanszírozását.

Összességében az alkotmányjogi megközelítés értelmében az egyén adócsalásra vonatkozó nézetei azon múlnak, hogy lehetséges-e a Leviatán adóztatási hatalmát korlátozó adóalkotmányt kialakítani. Ilyen alkotmány hiányában az adócsalás kívánatos, mivel ehelyett korlátozza Leviatánt. Normatív szemszögből ilyenkor elmondható, hogy az adócsalás és az adóelkerülés [adó alóli legális kibújás] (avoidance) között nem áll fenn különbség. Egy optimális adóalkotmányban szereplő adószabály megléte esetén viszont az adócsalás nemkívánatos, mivel az túlságosan korlátozza a kormányt. Az adócsalás normatív értelemben elválik az adóelkerüléstől. Mindezekből pedig az következik, hogy az adócsalás megítélése attól függ, hogy miként vélekedünk a kormányt korlátozó adózási szabályokról. Ha ezeket a szabályokat inadekvátnak tartjuk Leviatán korlátozására, akkor az adócsalás kívánatos tevékenység. Másrésztől viszont, ha adekvátnak vagy akár túlzottnak érzékeljük ezeket a jogi korlátokat, akkor az adócsalás nemkívánatos tevékenységgé válik. Fontos e helyütt megjegyezni, hogy ezek a korlátok lehetnek írott vagy íratlan formában is. Ahogyan a britek tisztában vannak vele, íratlan alkotmányos korlátok is lehetnek olyan fontosak, mint az írottak, feltéve, hogy a politikai szereplők között konszenzus van a korlátokról. Például az Egyesült Államokban az, hogy a személyi jövedelemadó-kulcsokat nem emelik, olyan széles támogatást vívott ki magának 1981-ben mindkét párt politikusai körében, hogy már-már alkotmányos jellegűnek tekinthetjük.

A fenti, az adócsalás normatív következményeire vonatkozó nézet, bár közgazdasági alapú, élesen szemben áll a hagyományos közgazdasági elemzés megközelítésével és elkerüli annak buktatóit. Először, az állandó bevételek feltételezése he-

lyett az alkotmányjogi megközelítés elismeri, hogy az adócsalás alacsonyabb bevételekhez vezet és az ilyen bevételvesztések kívánatosságának kérdésére koncentrálna. Másodszor, az alkotmányjogi megközelítés elkerüli annak eldöntésének szükségességét, hogy számba vegyük-e az adócsalók preferenciáit az adócsalás konzekvenciáinak normatív elemzésekor. Ez azért lehetséges, mert az egyéni preferenciák csupán az alkotmányozáskor, a kormányzat felállása és az adózási szabályok törvénybe iktatása előtt számítanak. Adózási törvények hiányában nincsenek adócsalók. Továbbá, az adózási alkotmány elfogadását megelőzően nem léteznek az adócsalásból származó pszichikai költségek, így az önérdeket követés feltételezése védhető.

Érdekes módon azonban, az alkotmányjogi megközelítés értelmében az egyének egy alkotmányozási szituációban megkívánhatják, hogy az adócsalók bizonyos pszichikai költségeket viseljenek. Feltéve, hogy az egyének képesek megegyezni olyan adózási alkotmány kialakításában, amely szerintük hatékonyan korlátozza a kormányt, így ők maguk az adócsalást nemkívánatosnak fogják tartani. Ebben az esetben az ilyen egyének kívánatosnak [kedvezőnek] tarthatják az adócsalást elítélő informális normák kialakulását és ezeknek a normáknak az adófizetők általi elsajátítását. Az ilyen normák internalizálása oda fog vezetni, hogy az adófizetők számításba fogják venni a pszichikai költségeket is akkor, mikor az adócsalással kapcsolatos viselkedésükről döntenek.

## **Következtetések**

Az adócsalás kívánatosságát illetve nemkívánatosságát vizsgáló alkotmányjogi megközelítés annyiban mutatkozik előnyösebbnek a hagyományos modellekénél, hogy a kormányzattal és az adófizetőkkel kapcsolatban nem tesz irreális feltételezéseket. Továbbá elkerüli azokat a problémákat is, melyek abból fakadnak, hogy bizonyos preferenciákat számításba vesznek, míg másokat figyelmen kívül hagynak. Persze nyitva hagyja azt a nehéz kérdést, hogy vajon az adóztatási hatalomra vonatkozó korlátok adekvátak-e vagy sem, s így egy ilyen jellegű elemzés alapján nem lehet önmagában megállapítani, hogy az adócsalás kívánatos-e vagy sem. Azonban legalább azt megmutatja, hogy mi az a kérdés, amit fel kell tenni akkor, amikor az adócsalás normatív következményeit elemezzük.

Bár, amint azt már korábban is említettük, az alkotmányjogi politikai gazdaságtan célja nem magyarázó jellegű, plauzibilisnak tűnik, hogy a tényleges adócsalási döntések vizsgálatakor az alkotmányjogi megközelítés releváns lehet. *Brennan* és *Buchanan* (1980) amellett érvelnek, hogy egy alkotmányjogi megközelítés hasznos lehet az adófizetők viselkedésének elemzésekor. Úgy gondolják, hogy ez a



megközelítés „jelentős mértékben magyarázza az adófizetőknél a 70-es években megfigyelhető, az adófizetéssel szemben fellépő viselkedést” (11. o.). Ha mindez igaz, akkor az adócsalásnak az utóbbi években az Egyesült Államokban *Guttman* (1977), *Feige* (1979), *Tanzi* (1982) és mások által tapasztalt növekedése részben alkotmányjogi jelenség is lehet. Nevezetesen, a növekvő adókulcsok megrendítették az adófizetők hitét a kormányzatot ellenőrző alkotmányos korlátok adekvátságában, és aláásták a becsületes adófizetés informális normája iránti elkötelezettségüket. El kell ismernünk, hogy ez egy spekulatív okfejtés. De azért arra jó, hogy megmutassa azt, hogy érdemes lehet vizsgálni az adócsalás és az adóztatási hatalomra vonatkozó korlátok közötti összefüggést.

Végezetül pedig érdemes arra felfigyelni, hogy az adócsalásra vonatkozó alkotmányjogi megközelítés valószínűleg közelebb áll az adófizetők többsége, köztük a legtöbb közgazdász által észlelt valós problémákhoz, mint a hagyományos közgazdasági perspektíva. Legtöbbször nem azért érzik az adócsalást társadalmi problémának, mert az ezzel járó bizonytalanság költségeket ró az adócsalókra vagy az adócsalást elkövetni szándékozókra. Ha ez egyáltalán probléma, akkor ez azért van, mert az egyének nem érzik kíváncsnak a kevesebb kormányzati adóbevételt. Továbbá, a kormányzat milyensége sokak számára releváns tényező az adócsalásról kialakított normatív nézetek megfogalmazásakor. Például vajon hány amerikai ítélné el a kétszáz évvel ezelőtti tizenhárom kolóniában élt elődeit csak azért, mert megtagadták a britek számára az adó befizetését?

Amikor a kormányzatot zsarnoknak tekintik, az adóztatás egyszerű lopássá válik és az adócsalást nem lehet nemkíváncsnak tekinteni. Legtöbbször nem szeretnének csupán a jószándékára hagyatkozni azoknak, akik az adózási politikát alakítják, hanem, még mielőtt az adócsalást problémaként kezelnék, a kormányzat adóztatási hatalmára vonatkozó, írott és íratlan korlátokat szeretnének látni. Mint ahogyan *Webber* és *Wildavsky* (1986, 142. o.) megjegyzi a régebbi korok adóztatásáról és közkiadásairól szóló történeti elemzésükben: „Bárhol és bármikor, hacsak előfordul, a korrupt hivatalnokok által kikényszerített büntető adóztatás kipusztítja a közérdek fogalmát”.

*Fordította Eső Péter*

## *Hivatkozások*

- Bracewell-Milnes, B.* (1977): *The Fisc and the Fugitive: Exploiting the Quarry. The State of Taxation* (London: The Institute of Economic Affairs), pp. 81—88.
- Brennan, G.-J. Buchanan* (1977): Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, Vol. 8, No. 3, pp. 255—74.
- Brownlee, W. E.* (1979): The Transformation of the Tax System and the Experts, *National Tax Journal*, Vol. 32, No. 2, pp. 47—54.
- Feige, E. L.* (1979): How Big Is the Irregular Economy? *Challenge*, Vol. 22, No. 5, pp. 5—13.
- Frey, B. S.-M. Weck* (1983): Estimating the Hidden Economy: A Naive Approach. *Oxford Economic Papers*, Vol. 35, No. 1, pp. 24—44.
- Guttman, P. M.* (1977): The Subterranean Economy. *Financial Analysis Journal*, Vol. 33, pp. 26—27.
- Haanson, I.* (1982): The Underground Economy in a High Tax Country: The Case of Sweden. *The Underground Economy in the United States and Abroad*, edited by V. Tanzi (Toronto: Lexington Books), pp. 233—43.
- Lai, C.-W. Chang* (1988): Tax Evasion and Tax Collections: An Aggregate Demand - Aggregate Supply Analysis. *Public Finance/Finances Publiques*, Vol. 43, No. 1, pp. 138—46.
- Peacock, A.-G. K. Shaw* (1982): Tax Evasion and Tax Revenue Loss. *Public Finance/Finances Publiques*, Vol. 37, No. 2, pp. 269—78.
- Rhoads, S. E.* (1985): *The Economist's View of the World: Government, Markets, and Policy* (Cambridge: Cambridge University).
- Ricketts, M.* (1984): On the Simple Macroeconomics of Tax Evasion: An Elaboration of the Peacock-Shaw Approach. *Public Finance/Finances Publiques*, Vol. 39, No. 3, pp. 420—24.
- Sandmo, A.* (1981): Income Tax Evasion and the Equity-Efficiency Trade-off. *Journal of Public Economics*, Vol. 16, No. 3, pp. 265—88.
- Skinner, J.-J. Slemrod* (1985): An Economic Perspective on Tax Evasion. *National Tax Journal*, Vol. 38, No. 3, pp. 345—53.
- Spicer, M. W.* (1986): Civilization at a Discount: The Problem of Tax Evasion. *National Tax Journal*, Vol. 39, No. 1, pp. 13—19.
- Spicer, M. W.* (1987): The Effect of Tax Evasion on Tax Rates Under Leviathan. *National Tax Journal*, Vol. 40, No. 4, pp. 625—28.
- Stiglitz, J. E.* (1982): Utilitarianism and Horizontal Equity: The Case for Random Taxation. *Journal of Public Economics*, Vol. 18, No. 1, pp. 1—33.
- Tanzi, V.* (1982): The Underground Economy and Tax Evasion in the United States: Estimates and Implications. *The Underground Economy in the United States and Abroad*, edited by V. Tanzi (Toronto Lexington Books).
- Webber, C.-A. Wildavsky* (1986): *A History of Taxation and Expenditure in the Western World* (New York: Simon and Schuster).
- Weiss, I.* (1976): The Desirability of Cheating Incentives and Randomness in the Optimal Income Tax. *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 6, pp. 1343—52.
- Yitzhaki, S.* (1987): On the Excess Burden of Tax Evasion. *Public Finance Quarterly*, Vol. 15, No. 2, pp. 123—37.





**3.**

## **Adózás és szociálpolitika**





## A szegénység enyhítése<sup>1</sup>

A nyugati országokban az elmúlt két évszázad során tapasztalt nagymérvű gazdasági növekedés és a szabad vállalkozás előnyeinek szétterülése, az emberek széles köréhez való eljutása jelentős mértékben csökkentette a kapitalista Nyugat országaiban a szegénységet annak bármiféle abszolút értelme szerint. A szegénység azonban részben relatív dolog, és nyilvánvalóan még ezekben az országokban is sok ember él olyan életkörülmények között, amelyeket mi, többiek már szegénységnek tartunk.

A problémára egy lehetséges, és sok tekintetben a leginkább kíváncsi választ a magánjótékonyosság jelentheti. Érdemes itt megjegyezni, hogy a laissez fair fénykorában, a tizenkilencedik század közepének és végének Angliájában és az Egyesült Államokban gomba módjára szaporodtak a segélyszervezetek és segélyező intézmények. A kormányzati jóléti tevékenység kiterjedésének egyik legjelentősebb árá éppen a magán jótékonyági szervezetek tevékenységének ezzel párhuzamos visszaesése volt.

Lehet persze úgy érvelni, hogy a magánjótékonykodás nem lesz elégséges mértékű, mivel az efféle tevékenységből származó hasznokat olyanok [is] élvezik, akik nem járultak hozzá az ajándékokhoz – itt ismét egy tovagyrúzó hatással állunk szemben. Engem elkésérít a szegénység látványa; számomra előnyös, ha csökkentik a szegénységet; ezekből az előnyökből azonban akkor is részesülök, ha valaki más fizet a szegénység enyhítéséért; más emberek jótékonyági tevékenysége tehát részben az én javamat is szolgálja. Másképpen megfogalmazva: megeshet, hogy valamennyien hajlandók lennének hozzájárulni a szegénység csökkentéséhez, *feltéve*, ha mindenki más hasonlóképpen cselekedne. Megeshet ugyanakkor az is, hogy efféle garanciák híján esetleg nem leszünk hajlandók ugyanakkora összegeket áldozni. A közösségi nyomás kisközösségek esetében kikényszerítheti, hogy eleget tegyünk ezeknek a feltételeknek. A társadalmunkat egyre nagyobb mértékben domináló nagy, személytelen közösségekben azonban már sokkal nagyobb akadályokba ütközhet e közösségi nyomás érvényesülése.

---

<sup>1</sup> The Alleviation of Poverty. In: *Friedman, Milton*: Capitalism and Freedom, The University of Chicago Press, 1962, 190-194.o. A fordítás és a közlés a The University of Chicago Press szíves engedélyével történt, amiért ezúton is köszönetet mondunk. A közölt szöveg bármilyen további sokszorosításához illetve nyilvános felhasználásához a fenti kiadó engedélye szükséges.



Amennyiben (hozzám hasonlatosan) elfogadjuk ezt az érvelést a szegénység enyhítését célzó kormányzati tevékenység indoklásául, akkor a közösség minden tagja számára biztosítanunk kell egy minimális életszínvonalat. A „milyen szinten” és a „hogyan” kérdéseit azonban még mindig meg kell oldanunk. Nem látok más módot a „milyen szinten” kérdésének eldöntésére, mint azoknak az adóknak a meghatározását, amelyet mi (ezalatt a társadalom nagy többségét érve) hajlandók vagyunk magunkra vállalni a fenti cél elérése érdekében. A „hogyan” kérdése viszont már nagyobb teret enged a fontolgatásnak.

Két dolog világosnak látszik. Először is, ha a célunk a szegénység enyhítése, akkor olyan programmal kell rendelkezünk, amely a szegények megsegítését célozza. Minden ok megvan arra, hogy segítsük azt a szegény embert, aki történetesen farmer, de nem azért, mert farmer, hanem azért, mert szegény. A programot tehát úgy kell megterveznünk, hogy az embereket mint embereket, nem pedig mint bizonyos foglalkozási csoportokba, korcsoportokba, fizetési csoportokba, szakszervezetekbe vagy iparágakba tartozó tagokat segítse. Ez a hiányossága a mezőgazdasági támogatási programoknak, az általános időskori ellátásoknak, a minimumbér-szabályozásnak, a szakszervezetbarát törvénykezésnek, a vámoknak, vagy annak, ha bizonyos mesterségek illetve foglalkozások üzését működési engedélyhez kötik – és a sort szinte a végtelenségig folytathatnánk. Másodszor, amennyire csak lehetséges, a program – jóllehet a piacon keresztül fejt ki hatását – nem torzíthatja, nem hátráltathatja a piac működését. Ezen a ponton buknak el például az ártámogatások, vámok, minimumbértörvények és más hasonlóak.

Tisztán mechanikus alapon a negatív jövedelemadó intézménye kínálkozik megoldásként. A jelenlegi szövetségi jövedelemadó tartalmaz egy személyenként 600 dolláros adómentes minimumot (plusz egy minimálisan 10 százaléknyi, adóalapból leírható lineáris levonást). Ha egy egyénnek 100 dollár az adóköteles jövedelme, vagyis a mentességek és levonások felett 100 dollár jövedelme van, adót kell fizetnie. A javaslat szerint ha egy egyén adóköteles jövedelme mínusz 100 dollár lenne, vagyis a mentességek és levonások összegénél száz dollárral kevesebb, akkor ő negatív jövedelemadót fizetne, vagyis támogatást kapna. Ha a támogatási kulcs [arány] mondjuk 50%, akkor 50 dollárt kellene kapnia. Ha az egyén jövedelemmel egyáltalán nem rendelkezik, és ha az egyszerűség kedvéért eltekintünk a levonásoktól, változatlan támogatási arány esetén 300 dollárt kellene kapnia. Ennél többet is kaphatna, ha lennének levonható tételei, mondjuk az orvosi költségekre úgy, hogy a levonható tételekkel csökkentett jövedelme már az adómentes minimum levonása előtt is negatív lenne. A támogatási hányadot természetesen éppúgy lehetne sávosan is alakítani, mint ahogy ez az adómentes minimum feletti összegek esetében az adóval történik. Ezen a módon lehetségessé válna egy olyan küszöbértéket meghatározni, amely alá egyetlen ember nettó (a támogatást is magában foglaló) jövedelme sem eshetne: a fenti egyszerű példában ez 300 dollár

lenne. A küszöbhatár pontos értéke attól függne, hogy a közösség mennyit lenne képes e célra fordítani.

Ennek a megoldásnak az előnyei világosak. Speciálisan a szegénység problémáját célozza meg. Az egyéneknek a számukra leghasznosabb formában, készpénzben nyújt segítséget. Általános érvényű, és helyettesíthetné a jelenleg működő speciális intézmények tömkelegét. Világossá teszi a társadalom által viselt költségeket. A piac hatókörén kívül működik. A szegénység enyhítését célzó intézkedésekhez hasonlóan csökkenti a megsegítettek ösztönzöttségét arra, hogy segítsenek magukon, de nem szünteti meg teljesen ezt az ösztönzést, ahogy azt például a jövedelmek egy előre meghatározott szintre történő kiegészítése tenné. Egy dollárnyi pótlólagos jövedelem e rendszerben mindig jelent valamekkora, a kiadások növelésére fordítható tényleges többletjövedelmet.

Kétségek kívül fellépnének adminisztrációs problémák, de ez számomra csak kisebb jelentőségű hátránynak tűnik, ha hátránynak tekinthetjük egyáltalán. A rendszer közvetlenül illeszkedne a jelenlegi jövedelemadó-rendszerbe, és adminisztrációját azzal együtt lehetne intézni. A jelenlegi adórendszer a jövedelemtulajdonosok többségét fedi le, az új rendszernek viszont mindenki-re ki kellene terjednie. A szükséges kiterjesztésnek a jelenlegi jövedelemadó-rendszer működésének feljavítása lenne a kedvező mellékhatása. Ennél is fontosabb lenne azonban az, hogy ha a szóban forgó rendszer az ugyanezen célt szolgáló intézmények szemeteszsákja helyébe lépne, akkor az adminisztratív terhek összességében bizonyosan csökkennének.

Néhány röpké számítás azt mutatja, hogy ez a javaslat pénzben mérve lényegesen kevésbé lenne költséges, mint jelenlegi jóléti intézményrendszerünk, nem is beszélve a szükséges kormányzati beavatkozás fokáról. Más oldalról ezeket a számításokat úgy is tekinthetjük, mint amelyek megmutatják, hogy jelenlegi intézményeink – mint a szegények megsegítését szolgáló eszközök – mennyire pazarlóak.

A különféle (helyi, állami és szövetségi) kormányzati segélyek és mindenféle kormányzati jóléti programok (időskorúak segélyezése, társadalombiztosítási kifizetések, eltartott gyermekeknek nyújtott segélyek, általános segélyezés, mezőgazdasági ártámogatások, közösségi lakáskiadások stb.) kiadásai 1961-ben mintegy 33 milliárd dollárt tettek ki.<sup>2</sup> A hadirokkantak ellátásait nem vettem

<sup>2</sup> Ez az összeg úgy jön ki, ha a hadirokkantak juttatásaival (4,9 milliárd) csökkentjük a kormányzati transzferkifizetéseket (31,1 milliárd) – mindkét adat a Kereskedelmi Minisztérium nemzeti jövedelem mérlegéből származik –, és az eredményhez hozzáadjuk a mezőgazdasági programra fordított szövetségi kiadásokat (5,5 milliárd) és az állami lakásokra és egyéb lakássegélyezésre fordított szövetségi kiadásokat (0,5 milliárd) a Pénzügyminisztérium az 1961 június 30-ával végződő pénzügyi évre vonatkozó adatai szerint, plusz egy 0,7 milliárdos kezekelési tételt, ami egyben arra is szolgál, hogy tekintetbe vegyük a szövetségi programok adminisztratív költségeit, illetve az eddig nem említett állami és helyi programokat, egyéb tételt. Becslésem szerint ez a szám a tényleges összeg jelentős alábecslése.



tekintetbe ezekhez a számításokhoz. Szintén nem számoltam ide a minimumbértörvények, vámok, engedélyezési procedúrák és más efféle intézkedések költségeit, vagy például a közegészségügy költségeit, a kórházakra, elmeegógyintézetekre és más efféle intézményekre fordított állami vagy helyi kiadásokat.

Az Egyesült Államokban körülbelül 57 millió fogyasztási egység (külön élő egyén vagy család) van. Az 1961-es 33 milliárdnyi kiadás a legalacsonyabb jövedelmű tíz százalék számára fogyasztási egységenként összesen csaknem 6000 dolláros közvetlen készpénzsegély finanszírozására lenne elegendő. Ekkora segély jövedelmeiket az Egyesült Államok összes fogyasztási egysége jövedelmének átlaga fölé emelné. Másképpen számolva ezek a kiadások a fogyasztási egységek legalacsonyabb húsz százaléka számára egységenként 3000 dolláros segély finanszírozását tenné lehetővé. Még ha egészen addig az egyharmadig is elmegyünk, amelybe tartozókat a New Deal hívei előszeretettel neveznek rosszul tápláltnak, elégtelen lakáskörülményekkel rendelkezőnek és rosszul öltözöttnek, az 1961-es kiadások mértéke fogyasztói egységenként csaknem 2000 dolláros segélyek finanszírozását tette volna lehetővé az ide tartozók számára. Ez az összeg körülbelül (az árváltozásokat is figyelembe véve) ugyanakkora, mint az a jövedelemszint, amellyel a harmincas évek közepén a legalsó egyharmadot elválaszthattuk a felső kétharmadtól. Manapság, az árváltozások hatását is tekintetbe véve, a fogyasztási egységek mindössze egynyolcada van már csak olyan alacsony jövedelemszinten, mint amilyen a harmincas évek közepén a legalsó egyharmadé volt.

Nyilvánvaló, hogy e programok mindegyike sokkal nagyvonalúbb annál, semhogy (a fogalom bármilyen széles értelmezése alapján is) a „szegénység enyhítésével” igazolhatók lennének. Egy olyan program, ami a fogyasztási egységek legalacsonyabb jövedelmű húsz százalékának jövedelmét a többi egység közötti legalacsonyabb jövedelmek szintjére *egészítené ki*, kevesebb, mint felébe kerülne a jelenlegi kiadásoknak.

A javasolt negatív jövedelemadó legnagyobb hátrányát politikai implikációi jelentik. Ez ugyanis egy olyan rendszert hoz létre, amely bizonyos személyeket megadóztat, hogy a többieket támogathassa. Ezek a többiek feltételezhetően szavazati joggal rendelkeznek. Mindig fennáll annak veszélye, hogy az a rendszer, amelyben a nagy többség önként megadóztatja magát, hogy egy szerencsétlen kisebbséget megtámogasson, átfordul egy olyan rendszerbe, amelyben a többség saját érdekében adókat vet ki egy azoktól vonakodó kisebbségre. Mivel a [negatív jövedelemadó] javaslat e folyamatot még nyilvánvalóbbá teszi, a szóban forgó veszély talán még nagyobb lesz. Azon kívül, hogy a szavazók önkorlátozására és jóakarására apellálhatunk, erre a problémára nem látok más megoldást.

Egy hasonló problémáról – a brit öregségi nyugdíjakról – írva állapította meg Dicey 1914-ben, hogy „Egy józan és jószándékú ember jó okkal tehetné fel magának a kérdést: egészében vajon Anglia nyerni fog-e egy olyan szabályozás megszavazásával, ami nyugdíj formájában lehetővé teszi a szegények segélyezését,

miközben a nyugdíjasoknak a parlamenti képviselőválasztásokon való részvételére vonatkozó joga fennmarad”.<sup>3</sup>

A brit gyakorlat válasza Dicey kérdésére eddig vegyesnek modható. Anglia az általános választójog felé mozdult el, anélkül, hogy ebből akár a nyugdíjasokat, akár más államilag segélyezetteket kizártak volna. Ugyanakkor egyesek adóztatása mások javára nagymértékben kiterjedt, ami minden bizonnyal visszafogta Nagy-Britannia fejlődését, és így még az sem biztos, hogy azok többsége számára előnyös volt, akik önmagukat a kedvezményezettek közé sorolnák. Ezek az intézkedések azonban, legalábbis mostanáig, nem zúzták szét a szabadságjogokat vagy az alapvetően kapitalista rendszert Nagy-Britanniában. És ennél is fontosabb az, hogy vannak jelei a széljárás megfordulásának és a választópolgárok oldaláról egyfajta önkorlátozás megjelenésének.

*Fordította Tóth István György*

---

<sup>3</sup> Dicey, *Law and Public Opinion in England*, (2nd ed., London: MacMillan, 1914), p. XXXV.



## Kivitelezhető-e a negatív jövedelemadó?<sup>1</sup>

A szegénység elleni háború [L. B. Johnson elnök szociálpolitikai programja] határozottan felhívta az emberek figyelmét az ország [az USA] jóléti rendszerének az elégtelenségeire. Az elszegényedettek számára nyújtott segítség sok államban sajnálatosan elégtelen, és azok a szabályok, melyek alapján e segítséget nyújtják, komolyan károsítják a segélyezettek ösztönzöttségét és lehetőségeit arra, hogy önmagukon segítsenek. A legtöbb szegény ember nem jogosult a köz segítségére, mivel annyira szigorúak/korlátozóak a különböző szövetségi, állami és helyi jóléti programok jogosultsági követelményei. Sok igényjogosult szegény ember nem fogad el segítséget a helyi jóléti intézményektől, mivel a segélyezettek számos megáláztatásnak vannak kitéve a rászorultság – a szociális [jövedelmi/vagyoni] helyzet – vizsgálata (means test) során és a segélyre való jogosultság más feltételeinek megállapításakor, illetve a segély mértékének meghatározásakor alkalmazott eljárások miatt. A jövedelemvizsgálat valójában egy százszázalékos adó, amit a jóléti program kedvezményezettjének saját keresetére vetnek ki; minden egyes általa megkeresett dollárért „cserébe” segélyét egy dollárral csökkentik. A szociális segélyezés adminisztrációja ma nagyrészt azzal foglalkozik, hogy a szegények viselkedését ellenőrizze, nehogy azok megpróbálják „becsapni” az adófizetőket; ahelyett, hogy egy olyan program volna, amely abban segítené a szegényeket, hogy saját erőfeszítéseiken keresztül javítsanak gazdasági helyzetükön. Ennek eredményeképpen a szegénység és a jóléti programoktól való függőség egyik nemzedékről a másikra öröklődik, és a szegényeket a társadalom többi részétől elválasztó fal egyre csak nő, noha a nemzet egyre gazdagabbá válik.

Az utóbbi időben négy, szociális segélyezésünk jelenlegi rendszerének reformálására vonatkozó elképzelés (melyek egyike sem új) került a közgazdászok, jóléti szakértők és közhivatalnokok figyelmének középpontjába. Az egyik szerint a segélyezést mindenkinek rendelkezésére kell bocsátani, aki szükségét szenved. A jelenlegi jóléti törvények nemcsak a szükség demonstrálását írják elő, hanem elfogadható okot is igényelnek a rászorultság elismerésére. Öregkor; fizikai alkalmatlanság; gyermekek, akiket táplálni kell, de nincs férj, aki ezt biztosítsa

<sup>1</sup> Is a Negative Income Tax Practical? (Eredeti megjelenés helye: Yale Law Journal, Vol.77, No. 1, 1967.) A fordítás alapja a tanulmány következő kötetben megjelent szövege: Pechman, Joseph A., Tax Reform, the Rich and the Poor, The Brookings Institution, 2nd edn, 1989, 139-161. o. A tanulmány kötetünkben való megjelentetéséhez a kiadó, a Brookings Institution volt szíves hozzájárulni, amiért ezúton is köszönetet mondunk.

– ezek az elfogadható indokok. Az, hogy egy normális, ép családban az apa esetleg képtelen egy olyan munkahelyet találni, ahol elég pénzt fizetnek arra, hogy családját ellássa, az nem számít elfogadható indoknak. A legtöbb helyhatóság gyakorlata szerint az ilyen családok nem részesülhetnek jóléti segélyekben. A második javasolt reform az, hogy a rászorultságot és a szociális segélyre való jogosultságot objektíven és egységesen kellene mérni az egész országban, a családegység méretének, összetételének, jövedelmének és más gazdasági erőforrásainak tükrében. Nem lennének államokként, jóléti intézményeként, szociális előadónként különböző számítási módszerek a rászorultságra és a jogosultságra. A harmadik javaslat szerint a szociális segélyt, amire az emberek jogosultak, teljes egészében készpénzben kellene kifizetni, a kedvezményezettek szabad rendelkezésére bocsátva, ahelyett, hogy az összeg felhasználását megkötnék, vagy természetben, étel, lakás vagy egészségügyi ellátás formájában osztanák ki. A negyedik javaslat oly módon módosítaná az anyagi helyzet vizsgálatát [a jövedelem- és vagyonvizsgálatot, a „means test”-et], hogy száz százalék alá csökkentse az ezáltal a jövedelemre kivetett „adót”, hogy így ösztönözze a segélyben részesülőket életszínvonaluk saját erőfeszítéseik által történő javítására.

Ezen célok némelyikét vagy mindegyikét magába foglalja az a néhány sajátos javaslat, amely zavarba ejtően sok név – úgy mint „garantált jövedelem”, „családi pótlék”, „gyermekkedvezmény”, „negatív jövedelemadó” – alatt került a közfigyelm középpontjába. Ezeket a javaslatokat két azonosító tulajdonság alapján lehet leírni és összehasonlítani: az egyik annak az alapvető vagy *bázisjuttatásnak* [basic allowance] a nagysága, amit egy igényjogosult személy vagy család a kormányzattól igényelhet, a másik pedig az az *ellensúlyozó adó* [offsetting tax], amit bázisjuttatás minden igénybevevőjének fizetnie kell egyéb jövedelmei után. Az igénybevevő számára a szociális program *nettó hasznáhozáma* nem más, mint az bázisjuttatás összege csökkentve az ellensúlyozó adóval. Ezt a nettó hasznot „negatív” jövedelemadónak is tekinthetjük, mivel a jövedelemadót szimmetrikussá teszi. A szokásos vagy pozitív jövedelemadó lehetővé teszi a kormányzat számára, hogy egy család jövedelméből részesedjen, ha ez a jövedelem túllép egy – a mentességek számától és a megengedett adóalap-csökkentő levonások mértékétől függő – minimumot. Egy negatív jövedelemadó esetén a kormányzat egy ehhez hasonlóan, bár nem szükségképpen ugyanúgy kiszámolt minimum alatt – juttatások biztosításán keresztül – a családi jövedelem deficitjéből is részesedne.

A bázisjövedelmet, az alapvető juttatást jövedelemgaranciának tekinthetjük. Ez lesz a program nettó haszna egy olyan személy számára, akinek egy adott évben minden más jövedelme nulla, és így nem kell ellensúlyozó adót fizetnie sem. Ezért ez lesz az a minimális rendelkezésre álló összjövedelem (minden forrásból



származó jövedelem, beleértve az alapvető juttatás összegét is, és levonva ebből az ellensúlyozó és más jövedelemadókat), amit egy kedvezményezett megkaphat.

A bázisjuttatás a kedvezményezett egység nagyságától és összetételétől függ. Az ilyen programok különböznek egymástól abban, hogy milyen bázisjövedelmet javasolnak, egyrészt aszerint, hogy milyen mennyiségű összeget tartanak e célra megfelelőnek, másrészt aszerint, hogy milyen családméret és -összetételváltoztatokat kívánnak segíteni. Van olyan tervezet, amely rögzített egy főre jutó térítést szándékozik bevezetni. Van olyan, amely szerint nagyobb bázisjuttatás járna a felnőtteknek, mint a gyerekeknek. Van olyan, amely csökkenő mennyiségű bázisjuttatást adna a családnak minden egyes újabb gyerekért és esetleg megállapítaná azt a maximális összeget is, amit egy család – bármilyen nagy is legyen – kaphatna. Van olyan terv, amely nem adna bázisjuttatást a felnőtteknek, de a kisebb gyerekeket talán nagyobb súllyal számítaná be, mint az idősebbeket.

Az ellensúlyozó adó vonatkozásában a fő kérdés az adókulcs, amivel a többi jövedelmet megadóztatnák. Mint már jeleztük, a jelenlegi szociális segélyezési gyakorlat általában tulajdonképpen százszázalékos adót vet ki. Néhány általános „jövedelemgarancia”-javaslat fenntartja ezt az adókulcsot, úgy álcázva, hogy szövetségi kötelezettségnek tekinti egy család jövedelme és egy megállapított minimum-életszínvonal közötti hiány pótlását. Más „családi pótlék”-javaslatok egyáltalán nem szándékoznak semmilyen különleges ellensúlyozó adót bevezetni; az egyéb jövedelmek egyszerűen a szokásos szövetségi adófizetési kötelezettség alá esnének. E javaslat néhány variánsa a bázisjuttatást is az adóköteles jövedelmek közé számíttaná. Mindenesetre mindkét esetben mindenki az országban, aki bázisjuttatásra jogosult volna, nettó haszonélvező lenne.

Az ún. „negatív jövedelemadó”-javaslatok jellegzetessége, hogy minden juttatásban részesülő kedvezményezettet egy olyan speciális ellensúlyozó adó fizetésére köteleznék, amelynek kulcsa száz százaléknál kisebb, de a szokásos jövedelemadó alsó jövedelemkategóriához tartozó adókulcsánál magasabb. Egy eléggé magas jövedelmű család számára az ellensúlyozó adó legalább akkora negatív nettó juttatást produkál, mint amekkora a család adókötelezettsége lenne a szokásos jövedelemadó esetén. Az ilyen helyzetben lévő adófizetők azt választanák, hogy inkább nem veszik igénybe a bázisjuttatást és ily módon elkerülik az ellensúlyozó adót.

Erősen támogatjuk a negatív jövedelemadó (NJA)-terv valamilyen fajtáját, és valóban – mint a továbbiakban ki fog derülni – van is néhány konkrét javaslatunk a bázisjuttatás nagyságára és az ellensúlyozó adó kulcsára vonatkozóan. De ennek a fejezetnek nem az a célja, hogy a negatív jövedelemadó megközelítés általános, vagy a mi javaslatunk különleges előnyeit kifejtjük. Elsődleges célunk ennél korlátozottabb, nevezetesen az, hogy megvizsgáljunk néhányat azok közül a nehézkes technikai problémák közül, melyekre bármilyen ilyen terv bevezetéséhez megoldást kell találni. A téma társadalompolitikai aspektusai kétségtől fontosabbak

a végső országos döntés szempontjából, de a technikai problémák megoldása sem triviális, s a problémák nem is periférikusak – ráadásul nem szakíthatók el a politikai kérdésektől sem teljesen. A technikai problémák – véleményünk szerint – megoldhatóak. A terv legalább egy változatának – amely a problémák nagy részére konkrét, megvalósítható megoldásokat javasol – elemzése elősegítené a megközelítés megértését, és válaszolna néhány kritikára is. Másodlagos célunk, hogy néhány különböző alternatív NJA terv költségének durva becslését is bemutassuk: ezek a tanulmány végén találhatók.

Egy megvalósítható terv tervezése során a problémák három fő halmazával kell foglalkoznunk: 1. hogyan definiáljunk egy családegységet és hogyan határozzuk meg a méretének és összetételének megfelelő bázisjuttatást; 2. hogyan definiáljuk az ellensúlyozó adó adóalapját és hogyan kapcsoljuk az NJA-t a hagyományos jövedelemadóhoz és az egyéb meglévő kormányzati ellátási és segélyprogramokhoz; 3. hogyan határozzuk meg az igényjogosultak körét, hogyan történjék számukra az időszakonkénti kifizetés és hogyan gyűjtsük be tőlük az ellensúlyozó adót.

Ezeket a kérdéseket a legjobban egy konkrét javaslat kontextusában lehet megvitatni; egy ilyen javaslatot az első részben fogunk vázolni. A problémák fenti három halmazát az ezután következő három részben fogjuk megvizsgálni. Javaslatunk különböző variációinak előnyeit és költségeit az utolsó részben fogjuk leírni és értékelni.

## *A javaslatok*

A mi NJA-javaslatunk esetén minden család jogosult volna a családban található személyek számának függvényében meghatározott bázisjuttatásra, feltéve, hogy egyéb jövedelmei után ellensúlyozó adót fizetne. Kétféle mértékű bázisjuttatást biztosító [negatív adó-] táblázatot mutatunk be; egy magas összegűt (M), amely akkora bázisjuttatást garantálna, ami közelít a hivatalosan definiált „szegénységi küszöbhez”, de amely viszonylag költséges volna a szövetségi költségvetés számára; és egy alacsony összegűt (A), amely kevésbé volna költséges, de csak egy részét biztosítaná a szegénységi küszöbnek megfelelő jövedelemnek. Az adótáblák összeállításánál gondosan jártunk el. Mindazonáltal költségvetési vagy más okok miatt más számokat is be lehetne helyettesíteni.

Az M tábla egy egyfős család számára évi 800 dollárt, egy nyolcfős család számára pedig évi 3800 dollárt biztosítana bázisjuttatásként. Az A tábla esetén a megfelelő juttatások nagysága 400, illetve 2700 dollár volna. Az ellensúlyozó adót két adókulcs – 50 és 33 százalék – esetén vizsgáltuk. Az 1. táblázat kétféle javaslatot mutat be: az M-50-et és az A-33-t. Két másik lehetséges kombináció: az M tábla 33 százalékos adóval és az A tábla 50 százalékos adókulccsal.



Az alábbiakkal illusztrálhatjuk a rendszer működését: egy négyszemélyes család az M-50 esetben 2600 dollárnyi bázisjuttatást kapna, és egyéb jövedelmei után 50 százalékos adókulccsal adózna. Ennek ellenére azonban nem lenne olyan család, amelynek kisebb volna a nettó rendelkezésre álló jövedelme, mint az az összeg, amellyel a jelenlegi szövetségi adórendszer mellett – bázisjuttatás nélkül – rendelkezik. Minden családmérethez tartozik egy olyan jövedelem, amely mellett a nettó adó – azaz az ellensúlyozó adó mínusz a bázisjuttatás – ezen új szabály esetén ugyanannyi lenne, mint a jelenlegi adókulcs szerint fizetendő adó. Magasabb jövedelmekre a szokásos adó táblázatot kell alkalmazni.

### 1. táblázat

**Bázisjuttatások, fedezeti pontok, és azok a jövedelemszintek, amelyeknél már a jelenlegi jövedelemadó táblák lépnének életbe a javasolt negatív jövedelemadó esetén<sup>a</sup>**

Családméret (személyek száma) <sup>b</sup>		Bázisjuttatás (egyéb jövedelem nélküli cs.egysé- geknek) (\$)	Fedezeti pont (ahol se juttatást nem kapnak, se adót nem fizet- nek) (\$)	Az a szint, ahol a jelenlegi adókul- csok kezdenének érvényesülni <sup>b</sup> (\$)	Jelenlegi határadókulcs a (4) alatti jövede- lemnél (%)
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)
„M” tábla (50%-os adókulccsal)					
1	felelő	800	1600	1876	15
2	felelő	1600	3200	3686	16
3	közük legalább két felelő <sup>d</sup>	2100	4200	4996	17
4		2600	5200	6144	17
5		3000	6000	7003	17
6		3400	6800	7857	17
7		3600	7200	8100	17
8		3800	7600	8359	16
„A” tábla (33 1/3%-os adókulccsal)					
1	személy	400	1200	1420	15
2	személy	800	2400	3007	15
3		1200	3600	4663	16
4		1600	4800	6279	17
5		2000	6000	7963	19
6	közük legalább két felelő <sup>d</sup>	2400	7200	9728	19
7		2550	7650	9951	19
8		2700	8100	10196	19

a. Az adókulcs 50% az M és 33 % az A tábla esetén.

b. Feltéve, hogy az egyszemélyes családok független egyéneket tartalmaznak eltartottak nélkül, valamint hogy a két- és többszemélyes háztartások házaspárokat tartalmaznak, akik közös adóbevallást készítenek. Feltéve, hogy az 1. oszlopban megfelelő mentességekkel rendelkeznek, és nem rendelkeznek kiegészítő vaksági vagy öregségi mentességgel, és a sztemerd adóalap-csökkentő tételeket vonják le. Az adókulcsok az 1964-es adó törvény alapján számított, 1965-ös és 1966-os jövedelmekre érvényes kulcsok.

c. Egy három- vagy többtagú család 300 \$-al kisebb bázisjuttatást kap, ha csak egy felelő tagja van.

d. Egy hat- vagy többtagú család 150 \$-al kisebb bázisjuttatást kap, ha csak egy felelő tagja van.

Ez a tervezet így nem növelné senki adófizetési kötelezettségét a hagyományos szövetségi jövedelemadó-rendszerben (kivéve azt az esetet, ha az adókat általánosan emelik a program finanszírozásának érdekében). Az NJA indítvány esetén a kormányzat nettó támogatást nyújtana sok olyan családnak, melyek most nem fizetnek adókat. Volnának olyan családok is, akik most adót fizetnek, de az NJA esetén megszabadulnának ettől a tehertől és jogot nyernének a nettó támogatásra. Volnának családok, akik most adót fizetnek, de ebben az esetben kevesebb adót kellene fizetniük. Más, viszonylag magas jövedelemmel rendelkező családok helyzete nem változna.

Az 1. táblázat összefoglalja a családokra vonatkozó javaslatot az egytagútól a nyolctagú családig. A (2) oszlop a bázisjuttatást mutatja, azaz azt az összeget, amire a család akkor jogosult, ha nincs más jövedelme. A (3) oszlop, amely az M-50 esetben egyszerűen a (2) oszlop kétszerese az A-33 esetben pedig háromszorosa, a fedezeti pontbeli jövedelmet, az ún. „fedezeti jövedelmet” mutatja; ez alatt a család nettó támogatásban részesül, amely egyenlő a fedezeti jövedelem eléréséhez hiányzó összeg felével vagy harmadával; e felett a család nettó befizetővé válik, ugyanis a család nettó adót fizet. A nettó adó egyenlő a család fedezeti jövedelmén felüli rész felével vagy harmadával egészen addig, amíg az így kiszámított adó nem lépi túl a jelenlegi szövetségi jövedelemadó-kötelezettséget. Az a jövedelem, amikor a két kalkuláció tipikus adófizetőre számolva egyenlő, a (4) oszlopban található; a szokásos jövedelemadó-táblázatban az erre a jövedelemre alkalmazott marginális adókulcs pedig az (5) oszlopban található.

A legjobban akkor érthetjük meg ezt a javaslatot, ha minden adózás és juttatás előtti J jövedelemszinthez megvizsgáljuk az adózás és a juttatás után rendelkezésre álló jövedelmet (RJ). Eltekintve az alábbiakban említendő módosításoktól, J a család mentesség és levonás előtti teljes jövedelme. Az 1. ábrán a folytonos OAB vonal az RJ és a J közötti kapcsolatot mutatja a jelenlegi adótörvények szerint egy kétgyermekes, közös adóbevallást készítő házaspár esetén. Az origóból való kiindulás után eleinte egységnyi meredekségű az egyenes, mivel négyszemélyes családok 3000 dollár alatti jövedelem esetén nem fizetnek adót, majd e fölött az OAB meredeksége egyre alacsonyabb lesz, ahogy nő a jövedelem és progresszíven növekvő adórátákat alkalmaznak. A teljes adót az OAB és a 45 fokos egyenes közötti függőleges különbség mutatja.

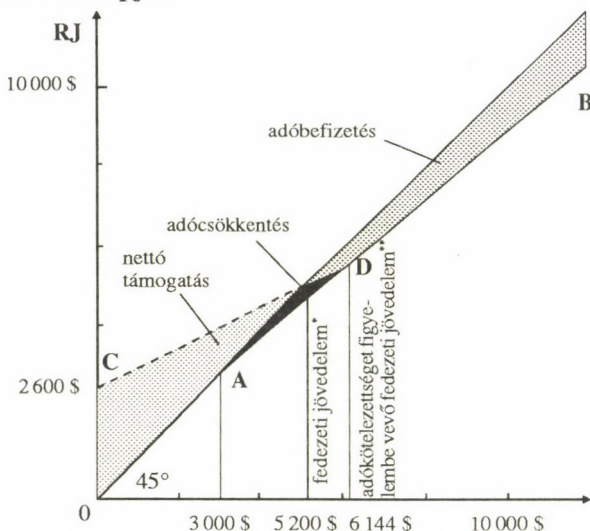
Az M-50-re vonatkozó javaslat alapján az OAB kapcsolatot a CDB-vel helyettesítenénk. A 6144 dollár jövedelem [1. táblázat (4) oszlop] alatti családok ekkor nagyobb rendelkezésre álló jövedelemmel fognak rendelkezni, mint jelenleg; a CD közötti szaggatott vonal magasabban van, mint a OAB megfelelő szegmense. A jövedelemmel nem rendelkezők egy 2600 dolláros bázisjuttatást kapnak. Azok, akiknek az 5200 dolláros fedezeti szint alatt van a jövedelmük, valamekkora nettó támogatást kapnak – és ez a csoport magába foglal olyan családokat is, amelyek



3000 és 5200 dollár közötti jövedelemmel rendelkeznek és most adót fizetnek. Az 5200 és a 6144 dollár közé eső jövedelmű családok kevesebb adót fognak fizetni, mint most; a 6144 dollár feletti jövedelemmel rendelkező családok helyzete pedig nem változik.

### 1. ábra

A javasolt jövedelemjuttatási program illusztrációja egy négyfős családra az M-50-es táblázat alapján



\* fedezeti ponthoz tartozó jövedelem (ahol az NJA utáni jövedelem = adózás előtti jövedelem) [a szerk.]

\*\* adókötelezettséget figyelembe vevő fedezeti jövedelem (ahol az NJA utáni jövedelem = pozitív jövedelemadó utáni jövedelem) [a szerk.]

A programnak ki kell terjednie olyan családokra is, melyek jövedelme valamilyen magasabb, mint az 5200 dolláros fedezeti szint, hogy elkerüljük az adott pontban a túl magas, konfiskáló jellegű marginális adókulcsot. Az M javaslat eltörölné az összes adófizetési kötelezettséget az 5200 dollár alatti jövedelmek esetén. Ha a szokásos adótáblát alkalmaznák minden 5200 dollár fölötti jövedelemre, akkor egy négy személyes család 5201 dolláros jövedelemmel 32 dollárnyi adót fizetne, a család számára 5169 dollárnyi rendelkezésre álló jövedelem maradna. Más szóval, a megkeresett jövedelem pótlólagos dollárja a családnak 32 dollárjába kerülne. A tervezet ezt a problémát úgy kerüli el, hogy a család számára megadja a választás lehetőségét: a családok a negatív jövedelemadó rendszerben maradhatnak egészen

addig, amíg a rendelkezésre álló jövedelmük pozitív és negatív jövedelemadó esetén pontosan ugyanannyi nem lesz. Egy négyszemélyes család ezt a pontot az M esetben 6144 dollárnyi „adókötelezettséggel számított fedezeti jövedelem” esetén éri el.

### ***A családegység és a bázisjuttatási rendszer***

Egy negatív jövedelemadó-tervezet szempontjából döntő fontosságú a családegység használható és igazságos definíciója. Két fő probléma van: mi az a relatív összeg, amit különböző nagyságú családok számára mint bázisjuttatást biztosítani kell, és mik azok a szabályok, amelyek az egyének családegységekhöz történő hozzárendelését szabályozzák.

#### ***Bázisjuttatás a család méretétől és összetételétől függően***

A bázisjuttatások mértékének megállapításánál figyelembe veendő szempont a különböző méretű családoknak azonos életszínvonalat biztosító támogatás relatív költsége. Ezen kritérium alapján egy öttagú családnak csak annyival kellene többet adni, mint egy négytagúnak, amivel egyik család sem kerül „jobb” anyagi helyzetbe, mint a másik. Elvben egy így számított bázisjuttatási táblázat semleges volna a különböző nagyságú családok tekintetében. A bázisjuttatás a családnagyság nagyobbodásával nőne, de nem egyenes arányban, hiszen a családi fogyasztásban is érvényesül a méretgazdaságosság elve. Ezen a minőségi követelményen túlmenően ez a kritérium nem jelentene könnyen kezelhető eszközt; valószínű, hogy hamar kicsúszna a felhasználó kezei közül. A fogyasztási szerkezet [szokások és preferenciák] a jövedelemmel együtt változnak, és a méretgazdaságosság is különböző mértékű a különböző fogyasztási kosarakra vetítve. Kinek a fogyasztási szintjét kellene fenntartani, ahogy a családméret nő? A szülők számára feltehetőleg eredményez valamiféle pozitív vagy negatív hasznosságot az, hogy van gyerekük; akár-hogy is, a szülők fogyasztási szokásai és preferenciái nem ugyanezek lennének, ha gyermektelenek volnának.

Egy másik fő szempont, amit figyelembe kell venni, az a bázisjuttatási rendszer lehetséges hatása a családegység stabilitására és összetartására. Ha az egy főre jutó különbségek nagyok a kis és nagy családok között – nagyobbak, mint amit a méretgazdaságosság elve igazol –, akkor ez ösztönözni fogja a nagyobb családokat arra, hogy szétváljanak. Például: ha egy kétszemélyes család 2000 dolláros és egy négyszemélyes család 3000 dolláros bázisjuttatást kap, akkor egy négyszemélyes csoport nyerhet 1000 dollárt, ha két kétszemélyes egységre válik szét.

Az esetek nagy többségében a tényezők, amelyek egy család formáját vagy felbomlását befolyásolják, nagyrészt természetesen nem anyagi jellegűek. Azonban nem volna bölcs dolog azt a lehetőséget kizárni, hogy egy pénzügyi ösztönző



családok felbomlását okozhatja vagy legalábbis hozzájárulhat a felbomlás színleléséhez. Ezek szerint a különböző nagyságú szegény családoknak nyújtandó segélyek kalibrálásakor a szükségletekkel arányban álló segélyezés célját egyensúlyba kell hozni azzal a lehetséges „ösztönzővel”, amit ez a családok szétesése szempontjából jelentene. Az 1. táblázatban bemutatott bázisjuttatási rendszer úgy lett megtervezve, hogy kizárja egy ilyen ösztönzés lehetőségét. Mindkét segélytáblázat szerint az egy főre jutó bázisjuttatás a család első két tagja számára [családmérettől függetlenül] változatlan – 800 dollár az M és 400 dollár az A tervezetben. Így aztán nincs ösztönző arra, hogy egy pár tagjai önmagukat mint két különálló egyént definiálják. Az M tervezetben a két 800 dolláros bázisjuttatás csak felnőttek számára vehető igénybe; máskülönben pénzügyi nyereségre nyílna lehetőség azáltal, hogy egyfelnőtt családegységeket alakítanának, melyekbe második 800 dolláros tagként egy gyereket sorolnának be.

A gyermekek után nyújtott bázisjuttatás csökken, ahogy a gyermekek száma nő. Az M tervezetben az első két gyerek mindegyike 500-500 dollárt kap bázisjuttatásként, 400 jár a harmadiknak és a negyediknek, és 200 az ötödiknek és a hatodiknak. Az A tervezetben az első négy gyerek mindegyike 400 dolláros bázisjuttatást kap, az ötödik és a hatodik 150-150 dollárban részesül. További bázisjuttatás már nincs biztosítva a hatodik gyerek után, annak érdekében, hogy ösztönözzék a családi méret korlátozását. Ellenben a méltányosság érdekében a kormánzatnak biztosítania kellene a születésszabályozási információk és eszközök könnyű hozzáférhetőségét.

Bár a tervezetek nagyobb egy főre jutó bázisjuttatást biztosítanak a kisebb családoknak, mint a nagyoknak, normális esetben még se lesz nagy a felbomlásra való ösztönzés. Például: az M tervezet esetén egy két felnőttből és hat gyermekből álló család 4600 dollárt kapna, ha két négyszemélyes családra válnának szét; összevetve ezt azzal a 3800 dollárral, amit akkor kapnának, ha a család egyetlen családegységként együttmaradna, csak 800 dollárnyi a különbség. Egy ilyen nagyságú eltérés nem tűnik nagynak, ha összevetjük más olyan szokásos szempontokkal is, amelyek fontosak egy család fennmaradásáról vagy felbontásáról szóló döntések-nél. A ritkán előforduló, nagyon nagy gyerekszámú családok számára elkerülhetetlen a felbomlásból eredő jelentős pénzügyi előny. Például: az M tervezet esetén egy 12 tagú család 6200 dollárt kapna, ha két részre osztódnának, de csak 3800-at, ha együtt maradnának.

### *Tagsági szabályok*

A legnehezebb jogi és adminisztratív problémát a családegységek az NJA céljaira történő definiálása jelentheti. A szándék tiszta. Egy egyedülálló felnőtt egy egység. Egy házaspár és gyermekeik ugyancsak egy egység. Egy megözvegyült vagy elvált anya és gyermekei is egy egységet alkotnak. De a szabályoknak más

helyzeteket is le kell fedniük – olyan gyerekeket, akik inkább nagymamájukkal vagy nagynénjükkel élnek szüleik helyett; gyermekeiket támogató, de velük nem együttélő apákat, egybekelt tinédzsereket; egyetemi hallgatókat; önmagukat ellátó 19 éveseket stb. A szabályoknak megfelelően gondoskodniuk kell a valóban osztott családokról is – amikor valamelyik (vagy néhány) gyerek az apjával él, a többi gyerek pedig az anyjával – anélkül, hogy túlságosan ösztönöznék pénzügyileg az ép családok látszólagos vagy valóságos felbomlását. A következő szabályok ezen komplex problémák figyelembevételével lettek megszerkesztve.

Egy családegység egy felnőtt magot (nucleus) foglal magába, plusz bárki mást, akit ez a felnőtt mag tagként elfogad. A kormányzati csekkek ennek a személynek, vagy az e felnőtt magot közösen alkotó személyeknek fizetendőek; szintén ez a mag felelős az ellensúlyozó adó fizetéséért is. Az NJA juttatásaira való jogosultság szempontjából a következő személyek alkothatják egy családegység felnőtt magját:

1. Bárki, aki 21 éves vagy annál idősebb.
2. Bármelyik olyan, szüleitől vagy gyámjától különálló lakhellyel rendelkező 19 vagy 20 éves, akinek eltartási költségeinek több, mint felét nem a szülei vagy a gyámja fedezi, továbbá aki nem nappali tagozatos diák/hallgató. Feltesszük, hogy a 19 év alatti nőtlen (hajadon), de nem továbbtanuló fiatalok nem tartanak fenn külön állandó lakhelyet.
3. Bármely, bármilyen életkorú házaspár.

Azok a személyek, akik nem jogosultak arra, hogy egy egység felnőtt magjába tartozzanak, azok „gyerekek”. Egy egység felnőtt magja a következő esetekben tekinthet valakit a családhoz tartozó gyereknek:

1. Ha ő (ők) a gyermek jog szerinti szülője (szülői) vagy gyámja (gyámjai), feltéve, hogy a gyerek vele (velük) él ugyanabban a lakásban, vagy ha nem, akkor eltartási költségeinek több mint felét ő (ők) biztosítja(ák) vagy ha a gyermek nappali tagozatos felsőoktatási hallgató.
2. A családegységbe tartozónak tekinthet(nek) bármely más olyan gyermeket, aki vele (velük) azonos lakásban él és amely gyerek eltartási költségeinek több mint felét ő (ők) biztosítja. Abban az esetben, ha egy felnőtt valaki másnak a gyermekét a szülő vagy a gyám írásbeli hozzájárulása nélkül a sajátjának tekinti, igényét alá kell támasztania.

Azonban egyetlen felnőtt sem tekinthet a magáénak egy gyermeket, ha annak egyik szülője vagy gyámja sem tagja a felnőtt családjának és nem él ugyanabban a lakásban, ahol a gyerek. És a felnőtt családi mag újabb felnőtt után – annak bejegyzése nélkül – nem igényelhet juttatást.

Senki se lehet egynél több családegység tagja. Olyan személy, aki a hagyományos jövedelemadó fizetése alól mentesítve van, nem tekinthető az NJA juttatást igénylő családegység tagjának. Ugyanígy, ha akár a férj, akár a feleség egy ilyen



egység tagja, akkor a szokásos jövedelemadó-bevallás során nem tölthetnek ki közös adóbevallási ívet. Egy családegység összes tagjának a jövedelmét összesíteni kell az ellensúlyozó adó meghatározása érdekében.

A felsőfokú oktatással kapcsolatos költségek elismeréseképpen egy nappali tagozaton első diplomáját szerző személy is felnőttnek járó bázisjuttatásban részesülhet, és ezt az összeget hozzáadhatják ahhoz a bázisjuttatáshoz, amire a család akkor lenne jogosult, ha az egyetemi vagy főiskolai hallgatót nem számolnák családtagnak. Tegyük fel például, hogy egy házaspár három gyermeke közül az egyik beiratkozik egy főiskolára. Az M tervezet alapján a család bázisjuttatása 3000 dollárról 3400-ra emelkedne (800 dollár a diáknak plusz a négyszemélyes család támogatása, 2600 dollár).

Ezek a szabályok legalább két lehetőséget nyitva hagynak, amik kiskapuknak is tekinthetők, de jó okunk van arra, hogy mindkettőhöz ragaszkodjunk. Az első az az, hogy bármely felnőtt bejelentheti magát különálló egységként és juttatásban is részesülhet, noha mind lakóhelye szempontjából, mind pedig gazdasági és társadalmi tekintetben egy megfelelő jövedelemmel rendelkező család tagja marad. Ha ezt kiskapunak tekintjük, akkor ezt meg lehet szüntetni. Viszont ez a gyakorlat konzisztensnek látszik egy jó társadalompolitikával, és a horizontális méltányossággal is, amely szerint még egy magas jövedelmű családhoz tartozó, de független életre, foglalkoztatásra fizikai vagy pszichológiai nehézségek miatt képtelen felnőttet is segíteni kell. A másik lehetséges „kiskapu”, hogy megházasodott kiskorúak számára is meg volna engedve a juttatáshoz való jog, még akkor is, ha a szüleikkel élnének. Ezt a lehetőséget is meg lehetne szüntetni. De a bármilyen korú házaspárok számára biztosított pénzügyi függetlenség előnyei – még ha a szülők jól is állnak – kifizetődőnek tűnnek költségeihez képest.

## *A jövedelem meghatározása*

Mivel a negatív jövedelemadó alapcélja, hogy a gazdasági szükségén enyhítsen, ezért a jövedelem meghatározása ebben az esetben nem eshet egybe azzal a definícióval, amit a pozitív jövedelemadó esetén szoktak használni. Ez utóbbi a jövedelem sok olyan részére nem terjed ki, amely éppúgy nagyban hozzájárul a család megfelelő fogyasztási szinten való tartásához, mint az adóköteles jövedelem. A jövedelem meghatározásának teljeskörűnek/átfogónak kell lennie, hogy elkerüljék a szükségét nem szenvedők támogatását.

### *Jövedelembe tartozó bevételek*

Az NJA céljaira számolt jövedelemnek sok olyan tényezőt kell magába foglalnia, amelyeket a pozitív jövedelemadó adóalapjából részben vagy teljesen levonnak.

Így ennek a definíciónak az adómentes kamatot, a realizált tőkenyereséget, az ösztöndíjak tandíj befizetése után fennmaradó részét teljes egészében magába kellene foglalnia; az olajból és más ásványokból származó jövedelemnek a bánya értéksökkenési költségén felüli részét vennék számításba; és az osztalék és a táppénz levonása nem volna megengedve. A pozitív jövedelemadó alapjának ezen nyilvánvaló változtatásain túl, sok más módosítás is szükségesnek tűnik:

1. A legegyszerűbb módszer, hogy semmifajta az eltartottak után járó mentesítést vagy kedvezményt (legyen az általános vagy tételenkénti) nem engednek figyelembe venni az ellensúlyozó adó alá eső jövedelem számítása során. A bázisjuttatási rendszer már úgyis tükrözi a család nagyságát és a különböző nagyságú családok megélhetésének általános költségeit. Ezért a jövedelem meghatározásának további finomítása szükségtelennek látszik. Az egyetlen kivétel az lehet, amikor bizonyos szokatlan, de elkerülhetetlen költségek levonását engedélyezik, pl.: a család bázisjuttatásának valamilyen függvényénél nagyobb egészségügyi költségeket.

2. A tulajdonos használatában lévő lakás szolgáltatási értékének az ellensúlyozó adó alapjából való törlése ugyanolyan méltánytalanságot okozna, mint a pozitív jövedelemadó esetében. A úrnak nincs lakása, de 25 000 dollár értékű értékpapírából származó 1000 dollár adóköteles jövedelméből lakbért fizet; B úr, miután eladta értékpapírjait, a haszonból vett egy házat, és így nincs adóköteles jövedelme. Annak érdekében, hogy e személyeket közös nevezőre hozzuk, a B otthona által nyújtott szolgáltatások nettó értékét mint adóköteles jövedelmet be kell számítani. Eme ok miatt támogatnánk, hogy a tulajdonos használatában lévő lakás szolgáltatásainak értékét mind a pozitív, mind a negatív jövedelemadó esetén vegyék figyelembe. De jelenlegi célunk nem a jövedelemadózás általános reformja, és nem szükséges, hogy az adózandó jövedelemnek ugyanazt a meghatározását alkalmazzuk a pozitív és a negatív jövedelemadó eseteire. A jövedelem ezen típusának adóztatása a negatív jövedelemadó-rendszerben azért indokolt, mert így egy család valódi gazdasági szükségének függvényében, pontosabban és méltányosabban részesedik a nettó támogatásokból.

A tulajdonosi használatban lévő lakásoknak tulajdonított nettó bérleti érték [nettó imputált lakbér] kiszámítása kétségkívül nehéz probléma. Azonban a legtöbb ember képes volna lakásának a piaci értékét felmérni úgy, hogy ingatlanának vagyonaadó céljára megállapított értékbecslését a lakóhelyén általánosan ismert alábecslési rátával [a vagyonaadóról közölt tanulmányunk szóhasználata szerint a vagyoneértékelési együtthatóval (a szerk.)] korrigálná. Az így számított piaci értékre a hozadéki rátát csak önkényes alapon lehet megállapítani. A jelenlegi kamat- és osztalékszinten egy 5 százalékos ráta tisztességesnek látszik. Mint ahogy a normális jövedelemadó esetében, úgy ebben az esetben is levonható volna a jövedelemből



a lakásra felvett jelzáloghitel után fizetett kamat. Vagy, az adófizető választása szerint, az ortodox 5 százalékos megtérülési rátát lehetne az ő tulajdonrészére – a házi piaci értéke csökkentve a jelzáloghitel hátralévő részével – alkalmazni.

3. A házilagosan termesztett és a farmon elfogyasztott élelmiszer értékét is jövedelemnek kellene tekinteni. A szövetségi jövedelemadó-törvény és sok állam adótörvénye kihagyja ennek a bevételnek a beszámítását, de a negatív jövedelemadó esetén nemkívánatos, hogy így cselekedjünk. Lehetséges volna, hogy minden egyes államra (vagy minden egyes régióra) egy egységes egy főre jutó összeget állapítsanak meg, amelyet a farmerek pénzjövedelméhez hozzáadnának. A mezőgazdasági családok kisebb összeg megállapítását is kérhetnék, de ebben az esetben a bizonyítás terhe rájuk hárulna. Emellett a munkaadók által a munkavállalók számára biztosított étkezés és szállás értékét is be kellene számítani a munkavállalók jövedelmébe, legalábbis annak az összegnek az erejéig, amelyet az alkalmazott normál esetben ugyanezen célokra költene.

4. Az, hogy a kormányzati jövedelemtranszfer-kifizetéseket az ellensúlyozó adó hatálya alá eső jövedelembe be fogják-e számítani, az nagymértékben attól fog függni, hogy ez a tervezet mennyire kapcsolódik majd más közjóléti és társadalombiztosítási programokhoz. Ezt a problémát a harmadik részben fogjuk megvitatni. Általánosságban azt javasoljuk, hogy ha egy transzfer nem a szükségleten/rászorultságon alapul, hanem korábbi munkából eredő halasztott fizetésnek tekinthető, akkor ezt is jövedelemként kellene elszámolni. Így például a munkanélküliségi segélyt, a veteránok nyugdíját az NJA adóalapjába beszámítanák. Ha viszont a kifizetés a szükségleten alapul és az NJA program támogatásainak kiegészítésére szolgál, akkor nem számolnák bele a jövedelembe. A szociális segélyezés, az élelmiszerbélyeg-program keretében nyújtott támogatások és a lakbértámogatások ezek szerint nem tartoznának bele a jövedelembe, ha ezek a programok változatlanul folytatódtnának azután is, hogy a negatív jövedelemadót bevezetnék.

A társadalombiztosításon kívüli nyugdíjalapokból származó nyugdíjak és életjáradékok addig a mértékig számíthatnak bele a jövedelembe, ameddig a pozitív jövedelemadó adóalapjába is beszámítanak. A társadalombiztosítási juttatások nem tartoznak a pozitív jövedelemadó adóalapjába. De ha a társadalombiztosítási kedvezményezettek jogosultak a NJA-ra, akkor a „Szövetségi Öregségi és Rokkantsági Biztosítási Program” (OASDI) keretében kapott juttatásaiknak – miközben a Medicare keretében kapott egészségügyi juttatásaik továbbra is adómentesek lennének – legalább részben az ellensúlyozó adó hatálya alá kellene esniük. De akár e juttatások teljes értéke is beszámítható lenne az adóalapba, mivel e juttatásokból a kedvezményezettek hozzájárulásai által fedezett juttatások aránya jelenleg viszonylag alacsony, különösen a nagyon kis juttatásban részesülők körében. Egy

másik megoldás lehet, hogy ezen társadalombiztosítási juttatások egy állandó részét levonhatóvá tesszük az adóalapból, hogy beszámítsuk a korábbi, az adózott jövedelemből történt befizetéseket.

5. A rokonoktól, barátoktól és a jótékonyági szervezetektől származó pénzösszegek épp annyira segítenek a fogyasztást fenntartani, mint a kormányzati fizetések. Ezen ajándékokat nem kell ellenezni, de a kormánynak nem kell annyira nagyvonalúan segíyezni azokat az egyéneket, akik a segítség magánforrásaihoz könnyebben hozzáférhetnek, mint mások. Ha a rokonoktól származó ajándékokat teljességgel kivonnánk a negatív jövedelemadó adóalapjából, akkor a nagyon gazdag családok felnőtt gyermekei jogosultak volnának negatív jövedelemadó-juttatásokra. Szintén méltánytalanságok keletkeznének akkor, ha néhányan a magánjótékonyági szervezetek segélyeinek elosztásakor szerencsésebbek lennének, mint mások, és a többieknél nagyobb összegű segélyben részesülnének. Kompromisszumként azt javasoljuk, hogy az egyénektől és a jótékonyági szervezetektől származó transzferjövedelmeket egy olyan értékhatárig vonjuk le az adóalapból, amíg az 1. táblázat (2) oszlopában mutatott bázisjuttatás felét el nem éri. A bázisjuttatás felét meghaladó összeg viszont már legyen része az adóalapnak.

### *A szociális segélyprogrammal való kapcsolat*

Az államok közötti, a szociális segélyezés alapelveit illető jelenlegi egyenlőtlenségek jóval nagyobbak, mint a megélhetés költségeire vonatkozó különbségek; ezek az egyenlőtlenségek az államok közötti politikai és gazdasági különbségeket fejezik ki. Ezek az egyenlőtlenségek méltánytalanok és nem-gazdasági jellegű migrációhoz vezetnek. Bár a mezőgazdasági és az alacsony jövedelmű vidéki területekről történő elvándorlás bátorítandó, mégis mind gazdasági, mind társadalmi alapon kívánatos lehet a vándorlás jelenlegi menetét úgy megváltoztatni, hogy az korlátozott számú nagy, északi urbánus területre redukálódjon. Az országos NJA megteremtésének egyik célja egy megfelelő minimális életszínvonal garantálása minden amerikaiak, bárhol is lakjon.

Mindazonáltal valószínűleg kívánatos az egyes államok arra való ösztönzése, hogy fenntartsák szociális segélyezési programjaikat az országos szintű NJA rendszer kiegészítésére. Ez különösen akkor igaz, ha az A tábla bázisjuttatásait nézzük, hiszen ezen összegek a legtöbb államban a létező közsegélyezési programok helyettesítőiként nem volnának megfelelőek (bár a jogosultak köre természetesen sokkal átfogóbb). Még az M táblában szereplő összegek is elmaradnak bizonyos, egyes közigazgatási egységekben ma biztosított jóléti kifizetésektől. Az államok, sőt a települések jövedelemkiegészítési politikája a különböző emberek megélhetési



költségeinek az egymáshoz történő hozzáigazítására szolgáló vonzó és gazdaságos módszer lehet. A kevésbé szerencsés polgáraik iránt az átlagnál nagyobb kötelezettséget érző államokat azonban le kellene beszélni az ilyen kiegészítések túlzott alkalmazásáról.

Bár, ha az államok továbbra is úgy folyósítják szociális segélyeiket, hogy a segély fölötti többi jövedelemre gyakorlatilag 100 százalékos adót alkalmaznak, akkor az NJA – mint a munkára való ösztönzés fenntartására képes segélyezési módszer – hatásossága is meggyengül. Tegyük fel például, hogy az M tervezet valóban országos mértékben be van vezetve és egy állam további 400 dollárt akar hozzáadni a négy személyes családok számára járó 2600 dolláros bázisjuttatáshoz. Ha az állam a 400 dollárig megkeresett egyéb jövedelem minden egyes dollárja után továbbra is egy dollárral csökkenti a segélyt, akkor az NJA 50 százalékos rátájának ösztönző hatása elvész, hacsak a család nem keres többet, mint 400 dollár. Persze az NJA rendszerben a család számára még így is biztosan több ösztönző létezik, mint a jelenlegi jóléti törvények esetén; ezek mellett ugyanis 3000 dolláros bázisjuttatás és 100 százalékos adó esetén ahhoz, hogy egy család saját megsegítésére irányuló [saját erejére támaszkodó] tevékenysége bármilyen pozitív pénzügyi eredménnyel járhasson, először az érintett családnak arra kellene képessé válnia, hogy nulláról rögtön 3000 dollárnál nagyobb jövedelemre ugorjon. Mindazonáltal még az sem kívánatos, hogy egy akármilyen kis összegű jövedelem 100 százalékos marginális adókulcs alá essen.

Az államokat ezért arra kellene ösztönözni, hogy adó- és juttatási jogszabályukat módosítsák az országos programmal való inkonzisztenciák elkerülése érdekében. Egy erre szolgáló lehetőség volna, ha a kiegészítő állami juttatások szövetségi támogatásának feltételül azt szabnák az államok számára, hogy fogadják el a szövetségi negatív jövedelemadó-szabályokat. Azaz ahhoz, hogy az államok jogosultak legyenek egy kiegészítő segélyprogram költségének mondjuk 50 százalékát szövetségi támogatásból finanszírozni, meg kellene tőlük követelni azt, hogy ugyanazt az ellensúlyozó adókulcsot használják, mint amit a szövetségi negatív jövedelemadó-rendszer. Jelenleg a szövetségi kormány átlagosan a szövetségileg támogatott szociális segélyezés költségének 59 százalékát fizeti. Az alapvető országos NJA teljes egészében szövetségi program volna; így jelentős állami pénzek szabadulnának fel a kiegészítő és egyéb programok számára. A választható állami szintű kiegészítő program vonzó tulajdonsága lenne, hogy megengedné megfelelő jövedelemgaranciák nyújtását a magas megélhetési költségű államokban anélkül, hogy ez a bázisjuttatások ugyanilyen mértékének egész országra kiterjedő biztosításából eredő költségekkel járna együtt. Ráadásul az egyes államok kívánatosnak tarthatják azt is, hogy lehetővé tegyék a kiegészítő segély mértékének államon belüli eltéréseit is, ha a vidéki és a városi területek között lényeges megélhetésköltség-különbségek vannak.

Ideális esetben a szövetségi NJA programnak olyan nagyvonalúnak kellene lennie, hogy az állami kiegészítő programok szükségtelenek legyenek. Bár kezdetben ez politikai és költségvetési megfontolások miatt valószínűleg nem volna lehetséges, mégis hisszük, hogy ha egyszer elfogadnák az NJA programot, akkor végül is a szövetségi minimum megfelelő mértékűvé válna. A jóléti beállítottságú államok pénzügyileg erősen ösztönözve lennének arra, hogy a szövetségi kormányzatot tegyék a jövedelemfenntartás kizárólagos felelőssévé.

Mivel a negatív jövedelemadót magasabbrendű alternatívának tekintjük az olyan jóléti programokkal szemben, mint az Öregkori Segélyezés és az Eltartott Gyermekek Segélyezése, ezért az ilyen és hasonló kötött felhasználású jövedelemfenntartó programok csökkenésére vagy megszüntetésére számítunk, ha elfogadják a negatív jövedelemadót.

Az már kérdésesebb, hogy vajon meg kell-e szüntetni a nem pénzbeli segélyezést, ha egyszer a pénzbeli segélyezés mind mennyiségében, mind kiterjedtségében nő. Általában azt javasoljuk, hogy ha a szegények számára nyújtott szociális lakás-, élelmi-szerbélyeg- és egészségügyi ellátási programokat folytatni kívánják, akkor ezeket nem jövedelemfenntartási szempontok alapján kellene megindokolni és módosítani. Például egy megfelelő negatív jövedelemadó esetén a szociális lakásra való jogosultság meghatározása során a jelenleg használatos jövedelemvizsgálatot [rászorultság megállapítását] meg lehetne szüntetni, és így végül a lakbérszubszenciákat is megszüntethetnék. A kormányzati programok keretében épített lakásokra való jogosultság nem függne a jövedelmi szinttől. A kormányzat továbbra is a program rendelkezésére bocsáthatna közpénzeket a piaci kamatláb alatti kamattal, de ezek a hitelek városfelújítási programokkal és a lakáspiaci diszkrimináció megszüntetésével lennének kapcsolatosak – nem pedig jövedelemfenntartási szempontokkal. Másrésztől viszont a társadalom nem fog senkit egészségügyi alapellátás nélkül hagyni, még akkor sem, ha fizetéseképtelensége inkább könnyelműségből, nem pedig szegénységből ered. Ezért valószínűtlen, hogy az egészségügy területén nyújtott közvetlen segítség megszüntethető legyen, legalábbis addig, amíg egy átfogó, kötelező egészségügy-biztosítási programot el nem fogadnak.

### *A társadalombiztosítással való kapcsolat*

A negatív jövedelemadó a társadalombiztosítással két módon hozható kapcsolatba. Az egyik megközelítés mind társadalombiztosítási, mind NJA juttatásokkal ellátná az embereket. Ebben az esetben – ahogy fentebb elmagyaráztuk – a társadalombiztosítási juttatások részben vagy egészben beszámítanának az ellensúlyozó adó alá eső jövedelembé.



Vagy, ha a minimális társadalombiztosítási juttatásokat minden csoport számára a megfelelő szinten állapítanák meg, akkor szükségtelen volna, hogy az OASDI által biztosított idősöket és rokkantakat a negatív jövedelemadó-terv hatálya alá vonják. Azok, akik a jelenlegi társadalombiztosítási rendszerben nem tartoznak a jogosultak körébe, azok is bekerülnének ebbe a körbe, és juttatásaik költségét a Pénzügyminisztérium visszatérítené a társadalombiztosítási alap számára. Ez a költség viszonylag kicsiny volna, hiszen a munkából visszavonult nyugdíjkort elért emberek jelentős többsége már amúgy is biztosítva van a társadalombiztosítás által.

Azonban a társadalombiztosítás juttatásainak olyan magas szintre való emelése, hogy a nyugdíjasok számára a negatív jövedelemadó szükségtelenné váljon, valószínűleg túl költséges lenne ahhoz, hogy megvalósítható legyen. Az egy nyugdíjas munkás és felesége számára folyósított jelenlegi, évi 792 dolláros társadalombiztosítási minimumjuttatást ehhez jelentősen emelni kellene, viszont az valószínűtlen, hogy ez megoldható lenne anélkül, hogy ne növelnék minden szinten az OASDI juttatásokat. Ez drága és nem hatékony módszer lenne a jövedelemsegélyezés céljainak elérésére, mert a pótlólagos társadalombiztosítási juttatások jelentős részét olyan emberek számára fizetnék ki, akiknek a jövedelme megfelelő.

Általában véve tanácsosnak tűnik az, hogy a jövedelemsegélyezést elkülönítsük a társadalombiztosítás egyéb céljaitól, és a munkából visszavonultak minimális szükségleteit inkább NJA, mint társadalombiztosítási juttatásokkal fedezzük. A két rendszer eléggé különböző elveken alapszik; működhetnek egymástól függetlenül, és úgy is kellene működniük.

### *Az ellensúlyozó adó alkalmazása a vagyontra*

Számos érv szól amellett és az ellen is, hogy az ellensúlyozó adó meghatározása során figyelembe vegyük a vagyont. A vagyon „megadóztatása” elleni fő érv, hogy a *jövedelem* a fizetőképesség alapvető mércéje a pozitív adórendszerben. Ha az NJA juttatásokat nemcsak a jövedelem, de a vagyon alapján is csökkentik, ez a nagyon alacsony jövedelemmel rendelkező emberekre történő diszkriminatív tőkeadó kivetésének tűnik. Ráadásul egy átfogó jövedelemadó-alap használata az NJA juttatásokban részesülők részéről elkövetett legtöbb „adókkerülést” is megelőzné.

Másrésről viszont vitatható, hogy a pozitív és a negatív adózás közötti analógia megfelelő-e. Nincs-e ahhoz joga a kormánynak, amely egy család számára rászorultsági alapon pénzügyi segítséget nyújt, hogy arra kérje a támogatott családot, hogy vagyonának legalább egy részét önnönmaga támogatására fordítsa? Vannak, akik úgy érvelnek, hogy egy családnak fel kell élnie a tőkéjét ahhoz, hogy

NJA juttatásokra jogosulttá váljon. Ez nem rokonszenves vélemény, és nemcsak azért nem az, mert embertelen. Egy 100 százalékos tőkeadó a nehéz napokra készülő takarékoskodás ellenőztője, felszólítás a könnyelműségre bárki számára, aki valószínűnek véli, hogy a későbbiekben kormányzati segítségre lesz szüksége.

A gyakorlatban bármely vagyonvizsgálat kikötésének – a támogatás legszigorúbb vagyonfelmérés alapján történő odaitélését kivéve – csak csekély hatása volna a szegények nagyon jelentős többségére. Megbecsülték, hogy az összes 3000 dollár alatti jövedelmű család mindössze 39 százalékanak van több, mint 5000 dollár értékű vagyona. Az ezen jövedelmi osztályokba tartozó összes család átlagos nettó vagyona 7609 dollár volt, amelyből a saját használatban lévő lakások értéke 3204 dollár volt.<sup>2</sup>

Mindazonáltal a vagyon valamiféle figyelembevétele mégis kívánatosnak tűnik, hogy elkerüljük azt a vádat, hogy a program az olyan vagyonos embereket támogatja, akik valamilyen oknál fogva előnyben részesítik az olyan tőkebefektetéseket, amelyeknek folyó hozadéka nincs, vagy melyek csak kevés jövedelmet eredményeznek.

Jelenleg, ha valakinek 100 000 dollár értékű IBM részvénye van, akkor ez a személy évente kevesebb mint 1000 dollárnyi osztalékot kap készpénz formájában. Bár eléggé valószínűtlen, hogy egy ilyen személynek ne lenne éppen elég más jövedelme, amely kizárja őt az NJA juttatásokra igényjogosultak köréből, már pusztán az a lehetőség, hogy a köznek egy ilyen kapitalistát is támogatnia kellene, lejáratná a programot.

Az egyik lehetőség az lehet, hogy bárkitől vagy bármely családtól megtagadjuk a programban való részvételt, akinek (amelynek) mondjuk 25 000 dollárnál nagyobb a nettó vagyona. Ennek a megoldásnak megvan az egyszerűségből fakadó előnye. Ám egy rögzített limit esetén azoktól a családoktól, amelyek vagyona épp csak meghaladja a korlátot, megtagadnák a segítséget, míg az olyan családok, amelyek vagyona épp a határ alatt van, jogosultak lennének a segélyre. Egy ilyen éles elkülönítés méltánytalan lenne és a vagyon eltitkolására ösztönözne, vagy akár arra, hogy a családok a negatív jövedelemadóra való jogosultságuk megőrzése érdekében egyszerűen túladjanak vagyonuk egy részén.

Sokkal méltányosabb megközelítés lenne az, ha a tőkére is ugyanúgy ellensúlyozó adót vetnének ki, mint a jövedelemre, bár nem ugyanazon adókulccsal. A tőkére kivetett ellensúlyozó adó a gyakorlatban azt követelné meg egy családtól, hogy vagyonának egy részét fogyasztásának fenntartására fordítsa. Az ellensúlyozó adó a

<sup>2</sup> D. Projector és G. Weiss: Survey of Financial Characteristics of Consumers (1966), A-1. tábla, 96. o. és A-8. tábla, 110. o.



család egy bizonyos adómentességi szintet meghaladó nettó vagyonának lineáris hányada, mondjuk 10 százaléka lenne; a mentességet a legegyszerűbben a bázisjuttatás valahányszorosaként állapítanák meg. Így például, ha egy négytagú család számára a minimumjuttatás 3000 dollár, a mentesség a bázisjuttatás nyolcszoros, 24 000 dollár volna. Egy 50 000 dollár értékű nettó vagyonnal rendelkező családnak 26 000 dollár 10 százalékát, azaz 2600 dollárt kellene az egyébként számára jogosan járó NJA juttatás ellensúlyozásaképpen fizetnie.

Lehetnek véleménykülönbségek a tekintetben, hogy ennek a mentességnek mekkorának kellene lennie. Az erre vonatkozó érvelés minőségileg nem különbözik a bármiféle tőkeadó kivetése mellett vagy ellen szóló érvektől. E megfontolások egyenlege véleményünk szerint a bázisjuttatás 4-8-szorosát kitevő mentességet tenne indokolttá.

A nettó vagyont átfogó módon kell kiszámolni, úgy, hogy a teljes vagyonból levonják a család tartozásait. A jelenlegi piaci értékelés alapján különböző változatokat kellene kidolgozni; ahol a piaci értékelés nem ismeretes, ott szakértő becsüsökkel kellene az értéket megállapítani. Mint fentebb megjegyeztük, a tulajdonos használatában álló lakások értékét az ország legtöbb részén fel lehet becsülni azon átlagos együttható ismeretében, amely az adott lakóhelyen a piaci érték átlagos arányát mutatja a [vagyonadóhoz készített] értékbecsléshez képest.

A saját használatban lévő lakásban megtestesülő vagyon értékének a nettó vagyonba történő beszámítását túl szigorú követelménynek is tarthatjuk. Ez a szabály egyes szegény embereket arra kényszeríthet, hogy eladják vagy jelzáloggal terheljék meg lakásukat. De az is eléggé méltánytalan lenne, ha a másfajta vagyontárgyakkal rendelkező családoktól megkövetelnénk, hogy tőkéjükkel ellensúlyozzák a juttatásokat, és eközben a lakások értékét teljesen kivonnánk az adóalapból. Mivel a javaslat minden esetben minden egyes család vagyonának jelentős részére mentességet biztosítana, így az a nehézség, amely a szegény lakástulajdonosokra kivetett adóból eredhet, minimális volna. Ha az erőltetett eladások veszélye elleni további védekezés válna kívánatossá, akkor a lakás beszámított értékét nem a piaci érték, hanem azon maximális jelzáloghitel értéke alapján állapíthatnák meg, amelyhez a lakás biztosítéku szolgált volna.

A vagyon kezelésének egy alternatív módja lehet, ha az adóköteles jövedelem meghatározása során nem vesszük figyelembe a vagyonból eredő jövedelmet, viszont ennek megfelelően magasabb ellensúlyozó adót vetünk ki a tőkére. Például egy család teljes nettó vagyonát 15 százalékos kulccsal imputálhatjuk, majd jövedelemként megadóztathatjuk. A 15 százalék egyenlő az 5 százalékos megtérülési rátának és a fentebb tárgyalt ellensúlyozó tőkeadóztatás 10 százalékos kulcsának az összegével. Ennek az eljárásnak megvan az az előnye, hogy a vagyontárgyak

különböző hozamát korrigálni tudja; még a készpénztartáshoz is rendel egy hozadéki rátát. Hogy a korábban javasolt mentesség fennmaradjon, a nettó vagyoni képzetes hozamának megállapításához 5 százalékos kulcsot használnának addig az összegig, amíg a nettó vagyoni el nem éri a minimumjuttatás nyolcszorosát, azon felül a kulcs 15 százalékos lenne. Ennek a módszernek még megvan az az előnye is, hogy a család által kitöltendő formanyomtatványon mindössze két információt kellene megadni: a teljes családi keresetet és a nettó vagyont, míg a másik módszer megkövetelné a családtól a tulajdonból eredő jövedelmek közlését is. Összességében kevés a választást alátámasztó különbség a két megközelítés között.

### *Ingadozó jövedelmek*

Jól ismert az a tény, hogy az egyéves elszámolási perióduson alapuló progresszív jövedelemadó a váltakozó évi jövedelemmel rendelkezők számára súlyosabb adóterhet jelent, mint a stabil jövedelműek számára. Például a jelenlegi törvények szerint, ha valaki egymást követő két évben 25-25 ezer dollárt keres, akkor a két év után összesen 17 060 dollár adót fizet; ha valakinek egy évben 50 000 dollár jövedelme, a következő évben pedig nulla jövedelme van, akkor a két évre vonatkozó adója 22 500 dollár vagy talán még ennél is több. Ennek a méltánytalanságnak a csökkentése érdekében, az *1954-es Belföldi Adótörvény* (Internal Revenue Code) 1301-től 1304-ig terjedő cikkelyei a szövetségi adózás során engedélyezik a „jövedelemátlagolás” módszerét. Ezen szabályozás alapján az adófizetőknek általában megengedik, hogy a személyi jövedelemadó alá eső jövedelmüket átlagolják, ha az „átlagolást lehetővé tevő jövedelem” (averageable income; a jelenlegi év jövedelme mínusz a megelőző négy évi jövedelem átlagának 133 százaléka) meghaladja a 3000 dollárt.<sup>3</sup>

Hasonló méltánytalanságok a negatív jövedelemadózás esetében is keletkezhetnek. De ebben az esetben az adókulcsszerkezet nem bünteti, hanem éppenséggel előnyösebb helyzetbe hozza az ingadozó jövedelmekben részesülőket. Az NJA-ra jogosító jövedelemtartományba való ki- és bekerülés, a sáv határán való billegés előnyös is lehet. Tekintsünk egy olyan egyént, aki éppen az adókötelezettséget figyelembe vevő fedezeti pontnak megfelelő jövedelmi szinttel rendelkezik, a hagyományos marginális adókulcs legyen 20 százalékos, az NJA adókulcsa pedig 50 százalékos. Ha az adott személy jövedelme az említett szintet 1000 dollárral

<sup>3</sup> Az Internal Revenue Code, 1954, 1301. cikkelye úgy rendelkezik, hogy az 1. szakasz által a számítási évre kivetett, az átlagolást lehetővé tevő jövedelemnek betudható adó az ötszöröse lesz annak az adott szakasz szerinti adónövekménynek, amely abból ered, hogy az ilyen jövedelem 20 százalékát az ... [előző négy év átlagolt jövedelmének] 133 százalékához adjuk.



meghaladja, akkor 200 dollár lesz az adója. Ha jövedelme 1000 dollárral e szint alatt marad, akkor 500 dollárt nyer. Ily módon egy kétéves ciklus során 300 dollárral jobban jár, mint ha ugyanezt az összeget egyenlő elosztásban kapta volna meg.

Az M-50 tervezet esetén egy négytagú család, amelyiknek egy hároméves periódusban, egyenletesen elosztva 10 000 dollár az *összjövedelme*, 2800 dolláros NJA juttatásban részesül. Ugyanez a család, ha 10 000 dollárt keresne az első évben és semmit se keresne a következő két évben, 1114 dollárnyi adót fizetne és a nulla jövedelmű két év alatt 5200 dollár nettó NJA juttatásban részesülne: így a hároméves periódus alatt a kormányzattól származó nettó jövedelme 4086 dollár volna.

Ráadásul kétségtől lesz néhány példa arra, hogy némely esetben a negatív jövedelemadó egyéves elszámolási periódusokra való alkalmazása olyan személyek számára biztosítana juttatást, akik a legtöbb mérce szerint nem minősülnek „szegényeknek”. Vegyünk például egy olyan embert, aki az egész fizetését elkölti, mihelyt kézhez kapja, és erőteljesen változó éves jövedelemmel rendelkezik. A legtöbb ember nem tartaná helyesnek azt, ha a mostani esztendőben egy olyan személynek, aki a megelőző évben 25 000 dollárt keresett, negatív jövedelemadó-juttatásokat biztosítanának.

Mindezen méltánytalanságok és anomáliák ellenére sem tűnik kívánatosnak, hogy NJA juttatásokban részesülőktől próbálják meg a jövedelemátlagolást kikényszeríteni. Sok igényjogosult – a valódi szegények – kiadásait gondosan jövedelméhez igazítja. Igazi nehézségeket szenvednének el, ha a jelenlegi NJA juttatásait múltbeli jövedelmeik miatt csökkentenék, vagy ha jövedelmezőbb éveikben a múltban kapott NJA juttatásaikat vissza kellene fizetniük. Egy olyan gazdag ember, aki akár szándékosan, akár valamilyen balszerencse miatt egy adott évben nem rendelkezik jövedelemmel, a már tárgyalt ellensúlyozó vagyondó miatt általában úgyis ki lesz zárva a jogosultak köréből. Ha mégsem, akkor a legjobb védelem egyszerűen az lesz, hogy megtagadják tőle a hagyományos jövedelemadó esetén alkalmazott átlagolás előjogát, ha a négy megelőző év bármelyikében negatív jövedelemadó-juttatásban részesült. Egy ilyenfajta szabály megkövetelné a nagy jövedelemingadozást mutató egyénektől, hogy a negatív jövedelemadóból való részesedés előnyét a jövedelemátlagolás hasznának elvesztéséből fakadó hátránnyal szemben mérlegeljék. Ennek a szabálynak megvan az a nyilvánvaló vonzó tulajdonsága, hogy teljes egészében önmagát adminisztrálja [az emberek önmaguk intézik ilyen ügyeiket], és nem komplikálja a negatív és a pozitív jövedelemadókat.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A szabály egy meghatározása belefoglalható az átlagszámítási formulába. Vitatható, hogy ez a finomítás említést érdemel-e a negatív jövedelemadó kedvezményezettje által kitöltendő nyomtatványon.

## Fizetési módok

Bár a naptári évnek kellene az alapvető elszámolási periódusnak lennie, minden ok megvan arra, hogy rövid kifizetési periódusokat alkalmazzunk. A juttatásokat hetente vagy havonta kétszer kellene kifizetni, hogy megelőzzék azok nélkülözését, akik kevés tőkével vagy hitellel rendelkeznek. Egy ilyen fizetési rend hasonló volna a pozitív jövedelemadó beszedési rendjéhez. A pozitív jövedelemadót (illetve az adóelőleget) a legtöbb bérből élő jövedelméből a kifizetéskor – hetente, vagy havonta kétszer – levonják, és azután, hogy az éves adóbevallások benyújtásra kerültek, az év során felhalmozott adóbefizetéseket az egész évre vonatkozóan véglegesen egyeztetik.

A kormányzat jóléti és más intézményeinek jelentős tapasztalata van egyéneknek és családoknak szóló transzferkifizetések lebonyolításában, úgyhogy az NJA juttatási csekkek egyszerű kiállítása és postázása nem járna nagy adminisztrációs nehézségekkel. A probléma az, hogy egy olyan fizetési módot kell kieszelni, amely eléggé gyors ahhoz, hogy megelőzze a jogosultak és a segítségre nagyon rászoruló körében a nélkülözést, emellett elkerüli a mostani országos jóléti programok által az igénybevevőkre rákényszerített paternalista szabályokat. Az általunk megvizsgált módok közül kettő felel meg a követelményeknek: 1. a teljes összegű bázisjuttatás automatikus kifizetése minden családnak,<sup>5</sup> azok kivételével, akik lemondanak e juttatásról azt elkerülendő, hogy egyéb jövedelmeik után ellensúlyozó adót vonjanak le; 2. a nettó juttatások kifizetése a becsült jövedelem bevallása (nyilatkozattétel) alapján; ezt a jövedelemkifizetéskor adóelőleglevonás alá nem eső személyek negyedévenkénti szövetségi jövedelemadóbefizetési során jelenleg használt módszerek alapján oldanák meg.

---

<sup>5</sup> Ez a módszer használatos más országokban a családi pótlékok/juttatások vagy „demograntok” kifizetésére. A demograntok alapvető jellegzetessége, hogy a potenciális igényjogosultsági körbe tartozó minden családnak kifizetést nyújtanak, a jövedelemtől függetlenül. Egyes esetekben a juttatások a pozitív jövedelemadó-rendszeren belül adókötelesek, de ez nem szükséges feltétel. Családi pótlékokat számos országban használnak, többek között Kanadában, Belgiumban, Franciaországban, Nyugat-Németországban, Olaszországban, Luxemburgban, Hollandiában, Svédországban és az Egyesült Királyságban. Az európai országok adatait illetően lásd Joint Economic Committee: European Economic Systems, Economic Policies and Practices, paper No. 7, 89th Cong. 1st Sess. (1965). Szükséges megjegyeznünk, hogy amennyiben az NJA program keretében mindenki univerzálisan bázisjuttatásban részesülne, ez nem jelenti egyben azt, hogy a program mindenkit támogatna. A legtöbb ember ugyanis akkora ellentételező adót fizetne, ami elég nagy összegű a juttatás visszafizetéséhez. Ily módon az NJA lényegileg különbözik az olyan közkiadási programoktól, melyek keretében mindenki támogatást élvez, gazdagságától/jövedelmétől teljesen függetlenül.



## *A teljes bázisjuttatás automatikus kifizetése*

Ebben a szisztémában az összes család számára minden egyes periódus elején kiküldenék a teljes bázisjuttatást. A csekkeket azok a családok is megkapnák, akik végül is a [juttatáshoz való jogosultsághoz szükséges] fedezeti jövedelemszintnél nagyobb jövedelemmel rendelkeznek, és azok a családok is, akik nettó juttatásokra jogosultak. Hasonlóképpen, minden családra vonatkozna az – ellensúlyozó adó kulcsával megállapított – adóelőleg-levonás a jövedelem minden első X dollára után, és minden család köteles lenne – negyedévenkénti bevallás alapján – minden más jövedelme után is ellensúlyozó adót fizetni. A végső kiigazításra a kitöltött adó-bevallás alapján a következő év április 15-én kerülne sor.

Ezt a módszert egy olyan kétfős család esetén mutatjuk be, amelyik az M-50 tervezet alapján 1600 dolláros bázisjuttatásban részesül, fedezeti pontja 3200 dollár, ellensúlyozó adójának kulcsa 50 százalékban van megállapítva, és az adókötelezettséget figyelembe vevő fedezeti pontja 3868 dollár. A bázisjuttatást minden családnak 24 részletben küldenék meg, minden egyes alkalommal 66,67 dollárt kapna a család. Azonban az adólevonási táblázatokat úgy igazítanák ki, hogy havi 322,33 dollár (évi 3868 dollár) jövedelemig 50 százalékot vonnának le. A szokásos adóelőleg-levonás alá nem eső adófizetőknek negyedévente kellene ellensúlyozó adót fizetniük.

Természetesen nincs ok arra, hogy a kormányzatot és a lakosságot szükségtelen fizetési átutalásokkal terheljük. Bármelyik család, amelyik nem várja, hogy jelentős nettó NJA juttatásra lesz jogosult, mindig választhatná az NJA-ról való lemondást is. Ekkor a család a kormányzattól nem fog rendszeresen bázisjuttatás-kifizetést kapni, és a család dolgozó tagjai nem lesznek alanyai az ellensúlyozó adó miatti adóelőleg-levonásnak (vagy negyedévi befizetésnek). Ezt a választást írásban lehet megtenni, amit vagy az Adóhivatalnak (IRS) küldenek el, vagy a munkaadónak adnak át. Az első esetben az Adóhivatal informálja a munkaadót, hogy az ne vonja le az ellensúlyozó adót. A második esetben a munkaadó informálja a kormányzatot az Adóhivatalon keresztül, hogy az szüntesse be a kifizetések folyósítását.

## *Nyilatkozat (bevallás) a juttatást igénylők részéről*

A nyilatkozattételre épülő módszer a következőképpen működne. Az év során bármikor azok a családok, akik úgy vélik, hogy nettó NJA juttatásokra jogosultak (vagy jogosultak lesznek) a jelenlegi évre vonatkozó várt jövedelmükről nyilatkozatot készíthetnek. A nyilatkozat egy egyszerű levelezőlapnyi formanyomtatvány volna, amelyen csak a következő adatokat kellene feltüntetni: család nagysága, várt

évi jövedelem, az előző negyedév jövedelme, és (ha a javasolt, vagyona vonatkozó ellensúlyozó adót elfogadnák) a nettó vagyon. A szövetségi kormányzat – vagy az Adóhivatal, vagy más intézmény – számolná ki a becsült évi nettó juttatást, azaz a bázisjuttatás és az ellensúlyozó adó különbségét. Az év során a család számára történt kifizetéseket és a családtól már begyűjtött adókat figyelembe véve a szövetségi intézmény megbecsülhetné a fennmaradó, esedékes nettó juttatást, és heti vagy havonta kétszer fizetendő részletekben kifizetné azt. Azok a családok, amelyeknek jövedelme meghaladná előzetes várakozásait, kötelesek volnának új nyilatkozatot kitölteni, hogy a kormány leállítsa vagy csökkentse a juttatások kifizetését. Azok a családok, amelyeknek a jövedelme várakozásaik alá csökkenne, bármikor új nyilatkozatot készíthetnének. Még ha a körülmények nem is változnak, minden év elején akkor is megkövetelnék a nyilatkozat felfrissítését.

Az adóelőleg-levonási rendszert nem kellene megváltoztatni azért, hogy begyűjtsék az ellensúlyozó adót, mert a fizetendő nettó juttatások meghatározása során ezt az összeget levonnák.

Persze a nyilatkozattételre épülő módszer sem teszi szükségletenné a család és a kormányzat közötti, az egész évre vonatkozó végső elszámolást és tartozáskiegyenlítést vagy visszaigénylést. Ezt – ugyanúgy, mint most – az április 15-i végső jövedelemadó-bevallás útján valósítanák meg, amely mind az NJA és mind a hagyományos jövedelemadó-kötelezettségeket magába foglalná. Ekkor a család vagy korábban meg nem kapott nettó juttatásokat igényelhetne, vagy befizetné a kormánynak az esedékes nettó adóhátralékot.

A nyilatkozattételre épülő módszer legnagyobb hátránya, hogy ez sok család jövedelmei alábecslésére ösztönözne, hogy ezáltal folyó kifizetésekhez juthasson. A juttatásra való igényeket össze kellene hasonlítani az előző évekből rendelkezésre álló jövedeleminformációkkal, korábbi nyilatkozatokkal, és a munkaadók által elvégzett adóelőleg-levonásokkal. A számítógép lehetővé tesz ilyenfajta gyors átvizsgálást. Mindazonáltal ebben az esetben néhány család az NJA rendszert könnyű hitelforrásként fogja használni. Ez nem teljesen rossz dolog, hiszen sok szegény ember nem jut hitellehetőséghez. De ésszerű volna büntetőkamatot kivetni az adó alulfizetése (adóhátralékba kerülés) vagy a juttatás túligénylése esetére. Lesznek leplezetlen csalási esetek, amiket majd ugyanolyan szigorúan kell kezelni, mint a pozitív jövedelemadó-csalásokat. Bár emlékeztetni kell arra, hogy a potenciálisan lehetséges „negatív” adócsalásokban szereplő összegek a „pozitív” adócsalásokban gyakran szereplő összegeknek csak kicsiny részét teszik ki.

Nehéz a kétfajta kifizetési mód között választani. Mindkettő működőképes. A nyilatkozattételre épülő módszer azokra a családokra korlátozná a kifizetést, akik úgy gondolják, hogy nettó juttatásokra jogosultak, és ez a módszer nem követelné



meg a jelenlegi adóelőleg-levonási rendszer megváltoztatását. Másrészről viszont az automatikus kifizetési módszerről kevésbé feltételezhető, hogy olyan személyek élnének vele vissza, akik különben hajlandók a kormány becsapásának kockázatát vállalni. A nyilatkozattételre épülő módszer a kezdeményezés terheit azokra helyezi, akiknek szüksége van a kifizetésekre; az automatikus kifizetési módszer viszont azokra, akiknek nincs szükségük a juttatásokra. Érvelhetünk úgy, hogy ez utóbbiakról inkább feltehetjük, hogy rendelkeznek a szükséges pénzügyi műveltséggel és a papírmunkában való jártassággal.

### ***A programok költségvetési terhei***

Előzetes és hozzávetőleges kísérletet tettünk a szóban forgó programok szövetségi kormányzati költségeinek megbecslésére. Ezeket a becsléseket csupán jelzés értékűnek és nagyon hozzávetőlegesnek kell tartanunk. A költségeket úgy határoztuk meg, mint a jövedelemadó-bevételek abból fakadó nettó csökkenését, hogy a programot „ráültetnénk” az 1965-ös jövedelemadószabályokra; ez az összeg a családi jövedelmek adók és a programból fakadó juttatások utáni teljes növekedésével egyenlő. Bár 1965 a referencia pont az alkalmazott adótörvények és adókulcsok vonatkozásában, de a költségbecslések az 1962-es népességen és 1962-es családnagyság-, illetve családi jövedelemeloszláson alapulnak. Ennek az az oka, hogy amikor ezen becslésekre vonatkozó munka elkezdődött, akkor 1962 volt az utolsó év, amelyre vonatkozóan a „Jövedelemstatistika: Személyi jövedelemadó-bevallás” (Statistics of Income: Individual Income Tax Returns) című kiadvány már megjelent.

Négyféle költségbecslést készítettünk, amelyek lefedik mindkét juttatási tervezet előbb az 50, aztán a 33 százalékos adókulccsal. A költségek három részre vannak osztva: A) a nettó juttatás egy olyan család számára, amely nem fizetett adót 1962-ben; B) nettó NJA juttatás plusz jövedelemadó-fizetési csökkenés olyan családok számára, akik fizettek adót 1962-ben és a negatív jövedelemadó tervezet alapján nettó juttatásban részesülnének (tehát olyan családokról van szó, amelyek jövedelme a fedezeti pontok alatt van); C) adócsökkenés olyan családok számára, akik fizettek jövedelemadót 1962-ben, és bár nettó NJA juttatásaik negatívak volnának, de ezek összege kisebb lenne, mint hagyományos jövedelemadó-kötelezettségük [s ezért az NJA keretein belüli adózást választanák]. A 2. táblázatban mind a négy tervezet költségbecslése megtalálható.

A becslések a Jövedelemstatistika 18. táblázatában található adatokon alapszanak; ez a táblázat az adófizető családok méret, illetve jövedelem szerinti eloszlása becslésének az alapja. Ezen eloszlások származtatása során feltételeztük, hogy azoknak a családoknak, amelyek gyerekek miatti adómentességet igényelnek, nincs más eltartottjuk, azoknak a családoknak pedig, amelyeknek más eltartottjuk van,

nincs gyerekük. Másodsorban pedig szükséges volt azt a 14,1 millió embert is beszámolni, akik nem szerepelnek az adóbevallási íveken. Feltettük, hogy ugyanolyan családméret- és jövedelemtulajdonságokkal rendelkeznek, mint azok az adót nem fizető családok, amelyek 1962-ben adóbevallást kitöltöttek. Ez utóbbi feltételezés a költségbecslések során valószínűleg lefelé torzításhoz vezet, hiszen azoknak a családoknak, amelyek nem töltenek ki adóbevallást, várhatóan nagyon alacsony a jövedelme.

## 2. táblázat

### Alternatív negatív jövedelemadóprogramok költségbecslései (milliárd dollár)

Adózási besorolás a jelenlegi adótörvények alatt	M-tábla		A-tábla	
	33 %-os adókulcs	50 %-os adókulcs	33 %-os adókulcs	50 %-os adókulcs
A) Nem adóköteles	22,3	18,2	10,0	6,7
B) Adóköteles jövedelem a fedezeti pont alatt	23,2	6,7	3,3	0,2
C) Adóköteles jövedelem a fedezeti pont felett	3,8	1,1	1,0	0,1
Összes költség	49,3	26,0	14,3	7,0

Másrészről viszont a költségek annyiban túl vannak becsülve, hogy a „korrigált bruttó jövedelem” fogalma – amelyen a becslés alapszik – szűkebben értelmezett, mint az NJA céljaira ajánlott jövedelemfogalom. Továbbá az NJA program költségeiből le kellene vonni az egyéb kormányzati jövedelemsegélyezési programokra (amelyeket – legalábbis hosszabb távon – lényegében helyettesíteni fog) fordított kiadásokon ezáltal elérhető megtakarításokat. A szövetségi kormányzat 3,2 milliárd dollárt költ kimondottan szociális segélyezésre, az egyes államok és helyhatóságok további 2,4 milliárd dollárt osztanak ki.

Azon feltételezés alapján, hogy azok az emberek, akik társadalombiztosítási juttatásban részesülnek, jogosultak volnának negatív jövedelemadóra is, a költségbecslés során a legnagyobb lefelé történő korrekció a társadalombiztosítási juttatás és a veteránok nyugdíjának az adóalapba való beszámításából eredne. A Társadalombiztosítási Főigazgatóságtól (Social Security Administration)<sup>6</sup> származó információ alapján körülbelül 4 milliárd dollárra becsülik az öregségi és rokkantsági

<sup>6</sup> Lásd *Merriam*: Social Welfare Expenditures, 1963-67, in: Social Security Administration Bulletin, 3. tábla, 3-9. o. (1964. október); *Palmove*: Differences in Sources and Size of Income: Findings of the 1963 Survey of the Aged, in: Social Security Administration Bulletin, 1. tábla, 3. o. (1965. május).



nyugdíjak (OASDI) és a veteránok nyugdíja keretében nyújtott juttatásokból azt a részt, amelyet olyan házaspároknak fizetnek, akiknek a teljes jövedelme (beleértve a társadalombiztosítási juttatást is) kevesebb mint 3000 dollár, illetve olyan egyedülálló férfiakkal és nőkkel fizetnek, akiknek a jövedelme kevesebb mint 1500 dollár. Mivel az e fajta jövedelem ezen csoportok összjövedelmének az 50-60 százalékát teszi ki, így ezeknek az adóalapba való bevétele az M-50 tervezet esetén az adóalapot legalább 4 milliárd dollárral emelné, illetve a program költségét legalább 2 milliárd dollárral csökkentené.

1962-ben a tulajdonos használatában lévő lakások bruttó bérleti értékét 37 milliárd dollárra becsülték. Az 1960-as Lakásügyi Felmérés<sup>7</sup> adataiból úgy becsültük, hogy a tulajdonos használatában lévő lakások teljes értékének 12,8 százaléka olyan emberek tulajdonában van, akiknek a jövedelme kevesebb mint 3000 dollár. Úgy becsüljük, hogy amennyiben a saját használatban lévő lakások imputált hozadékát 5 százalékban állapítjuk meg, ez körülbelül 2 milliárd dollárral növelné a negatív jövedelemadó adóalapját és körülbelül 1 milliárd dollárral csökkentené az M-50-es tervezet költségét. Más olyan tételek, amelyeknek egy részét be lehetne vonni a negatív jövedelemadó szélesebb adóalapjába: a 3000 dollár alatti korrigált bruttó jövedelemmel rendelkező adófizetők által élvezett mintegy 500 millió dolláros tőkenyereség, 1 milliárd dollárnyi munkanélküli-segély, és 2,2 milliárd dollár saját előállítású és felhasználású élelmiszer.

Bár elemzésünk eléggé pontatlan, úgy becsüljük, hogy a megnövelt adóalappal az M-50-es tervezet esetén 3-5 milliárd dollárt takarítanánk meg. Nem tudjuk, hogy a megtakarítás az M-33-as változat esetén magasabb vagy alacsonyabb volna-e. Ezen tervezet esetén a jövedelem fedezeti szintjei magasabbak; ezért a most adózás alá nem eső jövedelem nagyobb összege kerülne be a negatív jövedelemadó alapjába. Másrészt viszont az adókulcs alacsonyabb lenne.

Számításba véve azt, hogy az NJA helyettesítene a segélyezésre fordított 5,6 milliárd dollárnyi kötött felhasználású támogatás jelentős részét, az M-50-es program nettó költsége körülbelül 20 milliárd dollár volna, míg az M-33 tervezet legalább ennek az összegnek a kétszeresébe kerülne. Az A-33-as terv nettó költsége körülbelül 10 milliárd dollár volna, míg az A-50-es költsége kevesebb volna, mint 5 milliárd dollár.

Világos, hogy ezek a hozzávetőleges becslések meg sem kísérlik a következő tényezők figyelembevételét:

1. A népesség és a jövedelem növekedése 1962 óta. Több ember van, de a sze-

---

<sup>7</sup> US Department of Commerce, Bureau of the Census: Census of Housing, 1. rész, A-3. tábla, 1-5. o. (1963)

génység előfordulása csökkent. Nehéz megmondani, hogy ez hogyan befolyásolja a különböző NJA programok költségeit.

2. A program által gerjesztett viselkedési változások: némelyik ember többet dolgozna és keresne, ha a marginális adókulcsát 100 százalékról 50 vagy 33 százalékra csökkentenék, míg mások kevesebbet dolgoznának és keresnének, ha a kormányzat jobb helyzetbe hozná őket, és ugyanakkor nulláról vagy 14-20 százalékról 33 vagy 50 százalékra növelné marginális adókulcsukat. Ezek a reakciók megváltoztatják az adóalapot, de a tapasztalat és a kísérletek hiánya miatt nem lehet megbecsülni, hogy milyen irányban vagy mennyivel.

3. A jövedelemsegélyezés különböző területein kormányzati kiadásokat takarítanak meg: egy ismeretlen fokig az NJA juttatások csökkentenék a természetbeni, azaz az egészségügyi, lakásügyi és élelmezési segélyek iránti igényeket. Hisszük, hogy egy nagyvonalú NJA program idővel az olyan költségeket is csökkentené, amelyeket most a szegénység tüneteinek – bűncselekmény, társadalmi felfordulás, egészségtelen környezet – az eltüntetésére és kordában tartására, nem pedig magának a szegénységnek a megszüntetésére használnak fel. De a program várt konzekvenciái közül a költségvetési megtakarítások a legkevésbé fontos szempontot jelentik, ráadásul ezek nagyságát nem lehet és nem is kell pontosan megbecsülni.

Bár a szerzők úgy vélik, hogy egy nagyvonalú negatív adóterv elfogadása bőven belül esik ennek az országnak a költségvetési teljesítőképességén, eleinte mégis konfliktus keletkezhet a költségek, a bázisjuttatás megfelelő mértéke, és az ellensúlyozó adórátá lehető legalacsonyabban való tartásának a célja között. Az A tervre vonatkozó juttatási szintek az ország sok részében nem megfelelőek és ezt a tervet valamilyen módon ki kellene egészíteni. Másrészt viszont, ha az M tervezetet fogadnák el az egész ország területére, akkor költségmegtérülések miatt az ellensúlyozó adó adókulcsának valószínűleg lényegesen magasabbnak kellene lennie, mint 33 százalék. A magas adókulcsok viszont sajnos gyengítik az NJA alapvető céljainak az egyikét, nevezetesen azt, hogy a létező jóléti programok ellensúlyozó hatásait ki kell küszöbölni.

A cselekvés azon menete, amelyet mi a különböző megfontolások közötti egyensúly szempontjából a legjobbnak gondolunk a következő: 40 százalékos adókulccsal az A tervezet szövetségi törvénybe való iktatása. Ezen tervezet bázisjuttatásait a magas megélhetési költségű államokban, a fentebb vázolt módokon – reméljük – kiegyesítenék. Ahogy a szövetségi költségvetési helyzet könnyebbé válik, úgy lehetne az országos bázisjuttatási rendszert fokozatosan az M tervezethez közelíteni.



## Adókiadások és költségvetési gondoskodás<sup>12</sup>

### Bevezetés

[...] Az adók és a közösségi kiadások felhasználhatók a jövedelmek társadalmilag kívánatos újraelosztására. Jelen fejezet is ezzel a problémával foglalkozik, de nem annyira az adózás és a szociálpolitika ellentmondásaira koncentrálni, hanem – mint egymást kiegészítő rendszereknek – a jóléti rendszer és a közösségi kiadások jellemzőit vizsgálja. A fejezet első része a „költségvetési gondoskodás” (fiscal welfare) fogalmát tárgyalja, illetve azt vizsgálja, mennyire használható ez a fogalom az adórendszernek a szociális gondoskodás (jólét) szempontjából történő elemzésére. Az adórendszert itt úgy tekintjük, mint a társadalompolitika *eszközét*, s nem csupán mint bevételi forrást. A fejezet azután rátér az „adókiadások” fogalmának bemutatására. Az adókiadásoknak jelentős befolyása van az Egyesült Államok gazdaságpolitikájára, és az Egyesült Királyságban is növekvő érdeklődés övezi ezt a kérdést. Ebben a részben az adózást ismét nem annyira a közösségi kiadások finanszírozási eszközeként, hanem inkább a kiadások kiváltására alkalmas tényezőnek tekintjük. Végezetül pedig mind az adókiadások, mind a költségvetési gondoskodás szociálpolitikára vonatkozó következményeit vizsgáljuk.

Először is fontos hangsúlyozni, hogy a költségvetési gondoskodást és az adókiadásokat, bár e két fogalom szorosan összefügg, külön kell tárgyalni. Semmi esetre sem tekinthető adókiadásnak a költségvetési gondoskodás összes eleme, amely különböző pótlékok és könnyítések formájában jelenik meg. És az sem állítható, hogy az adórendszeren keresztül nyújtott összes kedvezmény ugyanazokra a partikuláris szükségletekre vonatkozna, amelyekre a szociálpolitika irányul. Vigyázni kell tehát mind e fogalmak definíciójával, mind használatával. Érdekes azonban tisztázni az analógiákat a szociális és a költségvetési gondoskodás között, illetve a tényleges (explicit) közösségi kiadások és az adókiadások között.

---

<sup>1</sup> Tax Expenditures and Fiscal Welfare. In: *Sanford, Cedric – Pond, Chris – Walker, Robert* (szerk.): *Taxation & Social Policy*, Heinemann Educational Books, London, 1980; 47-63.o.

<sup>2</sup> Adókiadások = *tax expenditures*. A magyarul ritkán használatos fogalom az adórendszerben nyújtott kedvezmények, az általános adószabályok alóli *jogszerű* kibúvók által okozott adócsökkenést jelenti. (A szerk.)

## Költségvetési gondoskodás

Majdnem egy negyedszázad telt el azóta, hogy *Richard Titmuss* (1958) megjelentette a „jólét társadalmi elosztásáról” szóló alapvető művét. Bár ennek az elemzésnek a következtetései számos szociálpolitikai szakember előtt ismertek, a közösségi szektor finanszírozásával vagy a munkaerőpiac működésével foglalkozó közgazdászok – akik számára e következtetések éppoly jelentősséggel kellene, hogy bírjanak – mintha nem vennének tudomást a Titmuss-féle osztályozásról. Pedig Titmuss érvelése igen egyszerű:

„A társadalmi biztonság egymástól elkülönülten működtetett rendszereiben, mint például a családlépíték- és a nyugdíjrendszerben közvetlen készpénzkifizetések folyósításával teljesíti a társadalom a különféle függő (eltartotti) helyzetek iránti kollektív felelősségből fakadó feladatait. A statisztikai elszámolásokban [nemzetgazdasági számlarendszerben – *a szerk.*] ezeket a ‘szociális ellátás’ kiadásaként kezelik, mivel ezek a központi kormányzat kiadásai. Ugyanakkor a jövedelemadóhoz kapcsolódó (adó- és adóalap-) kedvezményeket, bár ezek is hasonló támogatást nyújtanak, és hasonló társadalmi célokat fejeznek ki az eltartottak szükségleteivel kapcsolatosan, nem tekintik a szociális ellátás kiadásának. Az első egy készpénztranzakció, a második pedig egy számviteli könnyítés. A módszerbeli különbség ellenére az egyéneknek jutó adómegettakarítás is tulajdonképpen egyfajta transzferkifizetés. Elsődleges céljaiban, és az egyéni vásárlóerőre gyakorolt hatásaiban nincs különbség az eltartottság közösségi támogatásának e két módszere között. Mindkettő a társadalompolitika manifesztációja a népesség meghatározott csoportjainak támogatásában.”

Titmuss három, egymást kiegészítő, analóg formáját azonosította a jóléti ellátásnak: a „szociális gondoskodás” azokat a szociális szolgáltatásokat és pénzbeni támogatásokat tartalmazza, melyeket normálisan a jóléti állam lényegeként tartanak számon; a „költségvetési gondoskodás” az adókötelezettséggel kapcsolatos kedvezmények, könnyítések, illetve adómentességek formájában jelenik meg; míg a „foglalkoztatási gondoskodás” a munkáltatók erőfeszítéseit jelenti alkalmazottaik jólétének, valamint a vezetés és a munkások közti kapcsolatoknak javítására. A tények azt mutatják, hogy mindhárom gondoskodási forma egyre növekvő fontosságú, bár egymáshoz viszonyított arányuk idővel változhat (*Sinfield* 1978). Ez a fejezet elsősorban az első két kategóriával foglalkozik.

Titmuss érvelésének lényege az volt, hogy a jóléti gondoskodás bármelyik formájának a többitől elkülönült vizsgálata részleges és torz képet ad. A különböző rendszerek közötti hasonlóságok jól illusztrálhatók, ha megvizsgáljuk, hogy az eltartottság valamely állapotába került egyének esetében hogyan is működnek ezek.



Például ha valaki munkanélkülivé válik, az vagy az általános munkanélküliségi biztosításra (national insurance), vagy a kiegészítő segélyre (supplementary benefit) jogosult; ezek a juttatások jelenleg nem adókötelesek; valamint munkanélkülisége kezdeti időszakában jogosult lehet különböző adókedvezményeken, visszatérítéseken keresztül nyújtott további támogatásokra, sőt végkielégítésre is. Az egyén tehát elveszítve munkáját három egymást kiegészítő jóléti rendszeren – a szociális, a költségvetési és a foglalkoztatási gondoskodáson – keresztül jut támogatáshoz. Hasonló párhuzamokat lehet vonni a nyugállományba vonulók jövedelemfenn tartására szolgáló különböző ellátások között is. Az alapnyugdíjon, illetve a kiegészítő nyugdíjon felül az állam még további külön adókedvezményeket is biztosít a nyugdíjasoknak. A nyugdíjas nemcsak hogy munkanyugdíjat kaphat, de az ehhez fizetett hozzájárulásaira (nyugdíjjárulékára) adóalap-kedvezményt is élvez. A három rendszer ismét együttműködik.

A szociális és költségvetési gondoskodás jelenléte egy harmadik gyakori eltar tottsági helyzetben, a gyermekes családok esetében szintén nyilvánvaló. A Zöld Könyv, a Tax Credit Green Paper (Cmnd 5116) az 1972-es helyzetet leírva azt mondja:

„A két rendszer között átfedés tapasztalható a gyermekes családoknak nyújtott pénzbeli juttatások és az ugyanezen családokra vonatkozó adózási kedvezmények között. ...Az adókötelezettség határát elérők egyfajta támogatást kaphatnak az adó alap-csökkentő kedvezmények által. Minden család, ahol kettő vagy több gyerek van, jogosult családi segélyre, amely azután adóköteles, és ugyanakkor speciális adókedvezményt (a 'clawback'-nek nevezett adó-visszatérítést) is élvez. Az általános [munkanélküliségi] biztosítás járadékosai további, gyermekek után járó jut tazásokat is kaphatnak. Az alacsony keresetű szülők családi jövedelemkiegészítésre is igényt tarthatnak. A fent említett rendszerek jelentős segítséget nyújtanak azok számára, akik alacsony jövedelem mellett nevelnek gyerekeket.”

Az adóhitelrendszer (Tax Credit Scheme<sup>3</sup>) kidolgozására készült javaslatok megkísérelték összevonni a családi támogatás egymást kiegészítő, azonos cél érdekében, de eltérő mechanizmusokon keresztül működő rendszereit. E javaslat be vezetését az 1974-ben bekövetkezett kormányváltozás meghiúsította. De a két

<sup>3</sup> A terminológiának nincs általánosan elfogadott magyar megfelelője, és néha a kifejezés angol használata is árnyalatnyi eltéréseket mutat. Általában bizonyos célhoz vagy feltételek meg léteéhez kötött adókedvezményt (tehát nem adóalap-kedvezményt) jelöl. Azok az adóalanyok, akik jövedelmük alacsonyysága miatt nem (vagy nem teljesen) képesek élni e kedvezmény előnyeivel, általában ezt kompenzáló készpénzkifizetésben részesülnek. Lásd bővebben a szerző másik tanulmányát a jelen tanulmányt is tartalmazó Taxation & Social Policy c. kötet 12. fejezetében. (A szerk.)

külön rendszer azonosságának explicit elismerése fennmaradt, s ez jelent meg például a családpótlék-rendszerben (Child Benefit Scheme-ben), amely egyfajta átmenetet jelentett a költségvetési gondoskodástól (gyermekekhez kapcsolódó adókedvezmények [adómentes sáv]) a szociális gondoskodásba (adómentes pénzübeli támogatás).

A fentiekhez hasonló párhuzamosságok politikai felismerése a lakásüggyel kapcsolatban is megtörtént. Amint azt *Willis és Hardwick* (1978) megállapítják:

„Azt a tényt, hogy a saját használatú lakás tulajdonosa számára nyújtott adókedvezmény egyenértékű egy közvetlen támogatással, amennyiben a tulajdonos adófizető, 1966-ban ismerték fel, amikor a 'jelzálogkamat-opció' módszert bevezették.

Ennek alapján ugyanis az olyan lakásvásárló, akinek nem (vagy legalábbis nem a szokásos mérték szerint) kellett jövedelemadót fizetnie, a normál kamatlábnál kevesebért juthatott jelzáloghitelhez. Röviden: a nem-adófizető közvetlen támogatáshoz jutott, amely nagyjából megfelelt az átlagos (normál kamatot fizető, és az erre járó adókedvezményt igény belevő) adófizető által élvezett indirekt támogatásnak.”

[...] Ezen osztályozás kereteinek megalkotása közben Titmuss arra törekedett, hogy a három gondoskodási formát hasonló célokra szolgáló, egymást kiegészítő rendszereként ábrázolja. Ám nyilvánvalóan igen komoly eltérések vannak a „jóléti hármasság” egyes elemei között, mind a gondoskodás szintjét, mind annak módját illetően (*Sinfield* 1978). E fejezet későbbi részében a számos költségvetési juttatást magába foglaló „adókiadások” aggregált szintjére adok néhány becslést. De az így érvényesülő gondoskodás mértékének meghatározása, akár aggregált, akár egyéni szinten olyan társadalomstatistikai feladat, amelyhez az adatoknak csak egy része áll rendelkezésre. A közvetlen jóléti kiadások tételes részletezése már könnyebb, és [...] a korlátozások ellenére bátran megkísérelhetjük a háztartások különböző típusaihoz rendelni ezeket. A költségvetési és a foglalkoztatási gondoskodás esetében azonban nem kezdhetjük az egyes háztartásokra gyakorolt hatás becslését hasonló módon, és az aggregált hatások megállapítása is majdnem ugyanilyen nehéz feladat. S ezeket a problémákat tovább fokozza az a tény, hogy a rendszerek egymás közötti aránya időről időre változik.

A gondoskodás három formája közötti minőségi különbségeket intuitíve könnyebb beazonosítani. A társadalmi biztonság rendszere az elismert létfenntartási szinthez (létminimumhoz) van igazítva, így gyakran megkívánja a rászorultság igazolását. A költségvetési és a foglalkoztatási gondoskodás igénybeviteléhez csak ritkán társul olyan „megbélyegzés” (stigma), mint ami a társadalmi biztonság rendszerétől való függéshez kapcsolódik. Amilyen mértékben az egyes támogatási



formák különböző csoportokhoz kapcsolhatók, annyira beszélhetünk a „szükségletek differenciált elismeréséről”. A „jóléti szentháromság” ezen sajátosságát Adrian Sinfield annak történeti fejlődésében mutatja be:

„Bár mostanában egyre több átfedés, sőt néha még tudatos integráció is figyelhető meg a három gondoskodási rendszer között, a közösségi gondoskodás ki-fejlődése vagy bővítése gyakran a legutolsó helyre szorul. A szerepe mindössze abból áll, hogy néhány korlátozott mértékű támogatást – amelyekben más csoportok már részesültek a kormányzati vagy foglalkoztatási támogatások révén – újabb csoportokra is kiterjeszt.”

## **Adókiadások**

Az eddig leírt elemzési keret szerint az adórendszerben foglalt kedvezmények és könnyítések nagy részét a költségvetési gondoskodás részeinek, a szociálpolitikai célok adórendszeren keresztül történő megvalósítását szolgáló eszközöknek kell tekintsük. A kedvezményezettek számára pénzügyi szempontból ugyanolyan, akár készpénzben kapják meg a támogatást, akár adókedvezmény formájában. Sőt azt mondhatjuk, hogy az állam számára a közösségi szektor hitelfelvételi korlátjára (Public Sector Borrowing Requirement) gyakorolt hatás szempontjából is ugyanolyan e kettő. Az adókedvezmény a közösségi jólét egy formája lehet, és egyben a közösségi kiadások egy formája is.

Noha az adókiadások koncepcióját az Egyesült Királyságban mindeddig csak kevéssé ismerték el hivatalosan, az Egyesült Államok költségvetési ellenőrzési rendszerén belül az utóbbi évtizedben hivatalosan is elfogadták. A koncepció elfogadtatásában úttörő szerepet játszott Stanley Surrey, aki a Pénzügyminisztérium helyettes államtitkáráként kimutatta, hogy „a különböző speciális adómentességeken, kedvezményeken és adóhiteleken keresztül az Egyesült Államok adórendszere oly módon hat a magángazdaságra, ahogy rendszerint a közkiadások szoktak”. (Surrey 1973). Ezek az „adókiadások” becslései szerint a költségvetés egynegyedét tették ki, de nem kellett átesniük a költségvetési kiadásokat ellenőrző szigor (scrutiny) szokásos procedúráján. Az a kívánság, hogy az adókiadások a közvetlen kiadásokhoz hasonló ellenőrzés alá essenek, az Adókiadások Költségvetése (Tax Expenditure Budget) kifejlődéséhez vezetett, amelyben – bár távolról sem kielégítően (Goode, 1977) – felbecsülik a fő adókedvezmény-programok költségeit.

Az adókiadások elvét Kanadában is elismerték hivatalosan. Bár a kormány elutasította a Carter-bizottságnak a teljes körű (komprehenzív) jövedelemadózárra vonatkozó javaslatát azon az alapon, hogy néhány kedvezmény társadalmi és gazdasági szempontból is kívánatos, mostanra létrehozták az Adókiadási Mérleget (Tax

Expenditure Account), amely arra hivatott, hogy megállapítsa az effajta adókedvezmények nagyságát (*Government of Canada*, 1979).

Bár a hivatalos elismerés az Egyesült Királyságban lassabban ment, az 1979-es Public Expenditure White Paper (Cmnd 7439) első ízben már magába foglalta a közvetlen adókkal szemben érvényesíthető adó- és adóalap-kedvezmények becsült költségeit. A White Paper azt is elismerte, hogy:

„A közösségi kiadások csak az érem egyik oldalát jelentik. A pénzügyi politika szerepének megértéséhez azonban fel kell ismerni az adórendszerben megjelenő kedvezmények jelentőségét is. Ezeknek a kedvezményeknek ugyanis nagyjából ugyanolyan hatásuk van a kormány hitelfelvételi korlátjára, mint a közösségi kiadásoknak. Bár az elosztásra gyakorolt, illetve az ösztönző hatásuk eltérő lehet, indokolt azt mondani, hogy amennyiben egy adókedvezmény az adófizetők egy bizonyos csoportja illetve a gazdaság egy bizonyos szektora számára jelent támogatást, az adófizetők ugyanezen csoportjára, illetve a gazdaság ugyanezen szektorára vonatkozó közvetlen közösségi kiadásokkal együtt ezt is figyelembe kell vennünk.”

Szükségszerű pontosan definiálni, hogy mit értünk „adókiadások” alatt. Az Egyesült Államok Pénzügyminisztériuma kettős meghatározást használ:

a) az adóalap eltéréseinek mértéke a „jövedelem általánosan elfogadott értelmezésétől”, ill.

b) a „jövedelemadó szokásos szerkezetétől” (*Surrey* 1973).

Már az első meghatározás is épp elég problémát vet fel. A tőkenyeresség jövedelem-e? És mi legyen a saját használatú lakások vagy a tartós fogyasztási cikkek tulajdonosai által élvezett „imputált jövedelemmel”? A munkához kapcsolódó járulékos juttatásokat (fringe benefits) be kell-e vonni az egyéni adókötelezettség alá? Ahhoz, hogy ezeket a kérdéseket megválaszolhassuk, először is a jövedelem egy konzisztens definíciójára volna szükségünk. Effajta meghatározást ad az 1955-ös Minority Report of the Royal Commission on Taxation of Profits (a Nyereségadóztatással Foglalkozó Parlamenti Szakbizottság Különvéleménye), amely azt mondja, hogy „egyetlen olyan jövedelemfogalom sem lehet valóban méltányos, amely eltekint a jövedelem teljes körű meghatározásától, amely tartalmazza az összes olyan bevételt, ami növeli az egyén részesedését a társadalom szűkös erőforrásainak felhasználásából” (Cmnd 9474). Ez a definíció közel van ahhoz a meghatározáshoz, amelyet az adókiadások Egyesült Államok-beli felbecsléséhez használtak kiindulópontként a Haig–Simons-féle jövedelemdefiníció alapján. Lényegében egy effajta meghatározás úgy tekinti a jövedelmet, mint azt az mennyiséget, amelyet az egyén anélkül képes elfogyasztani egy adott periódusban, hogy nettó vagyoniállománya csökkenne (*Goode*, 1977). Ez tehát magába foglalja a pénzbeli jövedelmek összes formáját, továbbá a természetbeni jövelmet (a járulékos



juttatásokat, vagy az imputált jövedelmeket is), az ajándékokat, a nyereményeket és a tőkenyereségek reálértékét is. Néhány elemzés az örökséget is ide sorolja. Másrészről viszont azok az adókedvezmények (beszámítások), melyek célja a jövedelem fogalmának „finomítása”, mint például a jövedelemszerzés céljából kölcsönvett tőke kamatterhei, vagy a munkához kapcsolódó kiadások nem tartoznak az „adókiadások” közé.

Tehát az adókiadások értelmezhetők úgy, mint az adózandó jövedelem bármiféle eltérése egy ilyen teljes körűen értelmezett jövedelemtől. De még így is szükségszerű tisztázni azt, hogy – Surrey szavaival élve – „mely jövedelemadó-szabályok tartoznak a kormány által bizonyos társadalmi és gazdasági hatások elérését célzó, az adórendszeren keresztül nyújtott különleges kedvezmények körébe, és melyek egyszerűen csak adózási szabályok” (Surrey, 1973). Másként fogalmazva: megfontolandó, hogy a különböző mentességeket és kedvezményeket amelyek – mint a személyes adómentes sáv – a jövedelemadó-rendszer részei, nem kellene-e kivenni az „adókiadások” meghatározásából. Az Egyesült Királyságban e kedvezmények két feladatot hivatottak betölteni. Először is teljes adómentességet biztosítanak a legalacsonyabb jövedelműeknek; másodsor, a strukturális kedvezmények a legmagasabb adókulcs (ami az adófizetőknek csak kevesebb mint 5%-át érinti) alatti tartományban a rendszer progresszivitásának addicionális elemeiként funkcionálnak (Field, Meacher és Pond, 1977).

Ez tehát a másik fő probléma a meghatározással. Noha az Egyesült Királyság adórendszerének az adómentes minimumok (basic allowances) szerves részét képezik, semmi esetre sem ez az egyetlen mód, amellyel a szegények adómentessége, és az adókulcsok fokozatos növekedése megvalósítható. Az alacsony jövedelműek kivétele az adózás alól éppúgy elérhető lenne adóhitelek használatával, vagy a kezdeti vagy [a jövedelem emelkedésével] megszűnő adómentesség különböző formáival (Levy, 1960; Seltzer, 1968). Valóban nagyon indokoltnak tűnhet a személyi [egyénekre vonatkozó] adókedvezmények rendszerének megújítása, azon az alapon, hogy ezek hozzájárulnak az adózás és a szociálpolitikai célok konfliktusához. A személyes kedvezményekből [adómentes minimumokból] összetevődő adókülcs most jóval alatta van a hivatalos „szegénységi szintnek”, s ez számos konfliktushoz vezet [...]. Mint azt a Royal Commission of the Taxation of Profits and Income (a Jövedelem és Nyereségadózási Bizottság) megállapította második jelentésében:

„Világos számunkra, hogy az a gyakorlat, amelyik a személyes adókedvezményektől és a keresetek kedvezményezésétől várja el, hogy megfelelő mértékű adómentességet biztosítsanak, eltorzította az adóstruktúrát a skála alsó részén, vagyis oda vezetett, hogy az adókötelezettség kezdőpontja alacsonyabb, mint amekkora az ésszerűség alapján elvárható lenne, ha a létfenntartás szükségleteit vesszük alapul. Mégis, a kezdőpont mesterséges leszorítása várható minden olyan esetben, ha az adómentesség csak a személyes kedvezmények nagyságának növekedésével érhető el. Ugyanis azok a körülmények, amelyek jogossá teszik a kezdőpont

emelkedését, semmilyen vonatkozásban nem azonosak azokkal, amelyek egy általános adócsökkentést igazolnának.” (Cmnd 9105).

Mivel a személyes kedvezmények az Egyesült Királyságban a jövedelemadó szerves részét képezik, érvek szólnak amellett, hogy ezeket ne kezeljük adókiadásokként. Minthogy azonban strukturális céljaikat olyan költség mellett érik el, ami nagyobb az egyébként szükségesnél, jogosan kezelhetjük e kedvezményeknek legalább egy részét adókiadásként. Az az állítás, miszerint a strukturális kedvezmények egyáltalán nem részei az adókiadások kategóriájának, valóban megkérdőjelezhető. Egy ilyen definíció irreleváns lehet, ha a kedvezmények életszínvonalra, vagy a központi kormányzati bevételekre gyakorolt hatását tekintjük. Sőt amint azt a családipótlék-tervezet is világossá tette, a személyes adókedvezmények átválthatók olyan tényleges kiadásokra is, amelyek nem kapcsolódnak az adórendszerhez.

Amint azt *Willis és Hardwick* (1978) az Egyesült Királyság adókiadásairól készült legátfogóbb tanulmányban megjegyezték, az annak eldöntésével kapcsolatos problémákat, hogy mik is a részei az „általánosan elfogadott adóalap-struktúrának” bonyolultabbá teszi, hogy egy ilyenfajta definíció időtől és helytől függően változó tartalmú. Néhány országban például a [tőke értéknövekedéséből fakadó] tőkenyereségeket jövedelemnek tekintik, és ezeknek teljes, vagy akár részleges kivonása az adóalapból adókiadásként jelenhet meg. Más országokban azonban a tőkenyereségek nem esnek a jövedelemadóztatás hatálya alá, mert nem kezelik őket jövedelemként. Hasonló nehézségek merülnek fel a saját tulajdonú lakásban lakók imputált jövedelmének adórendszerbeli kezelésével kapcsolatban is.

Ezen nehézségek ellenére azonban *Willis és Hardwick* bátor kísérletet tettek annak felbecslésére, hogy milyen mértékűek az adókiadások az Egyesült Királyságban. A valódi adóalapot kevesebb mint felére csökkentették a különböző adókiadások: 1973/74-ben a teljes hazai bruttó jövedelemnek csupán 45%-a volt megadóztatva. A strukturális kedvezmények és csökkentések a teljes hazai jövedelem 32%-át tették ki, míg a nem strukturális levonások a 15%-át. A szerzők becslései szerint ha csak az ebbe az utóbbi csoportba tartozó jövedelmeket megadóztatták volna az átlagos, 30%-os adókulccsal, az egyénektől származó adóbevételek majdnem egyharmadukkal nőttek volna. Korrigálva ezt a becslést amiatt, hogy néhány embernek olyan alacsony lehet a jövedelme, ami már nem vonható adózás alá, az adóbevételek körülbelül egynegyedükkel nőhetnének már akkor is, ha csak a nem strukturális kedvezmények szűnnének meg.

Az Egyesült Államokkal kapcsolatos becslések azt mutatják, hogy a teljes körű (komprehenzív) adóalap bevezetése 43,5%-kal növelné a teljes adóbevételt (*Minarik, 1977*). A fenti két becslés nem teljesen konzisztens, de a hatvanas évek-re vonatkozó összehasonlítások azt mutatták, hogy az adózás alá eső jövedelem a teljes személyes jövedelem 43%-a volt az Egyesült Királyságban, 45%-a az



Egyesült Államokban, 24%-a Franciaországban, és 79%-a Nyugat-Németországban (Sinfield, 1978). Atkinson professzor (1979) szerint a Meade Bizottság által javasolt teljes körű jövedelemadózás bevezetéséből fakadó bevételnövekedés 1979-re a jövedelemadó bevételek 5000 fontos nagyságrendű, vagyis 25%-os növekedését vonhatta volna maga után, ami már elégséges lenne az adókülönb 50%-os emelkedéséből származó bevételkiesés ellensúlyozására.

### ***A szociálpolitikai következmények***

A közösségi kiadásokról szóló 1979. januári és az 1980. márciusi fehér könyvek (White Papers), amelyek az adókedvezmények és könnyítések költségeire adnak becsléseket, megállapítják, hogy az elmulasztott bevételekkel kapcsolatos költségek elég jelentősek. Hogy megkapjuk az összköltséget, nem lehet egyszerűen csupán összeadni a különálló tételeket, mivel ezek közül sok egymástól nem független. Bármelyiknek a megszűnése – a többin keresztül – hatással lehet az elmulasztott bevételek összegére. Ráadásul ez csak egy olyan statikus elemzés, amely nem veszi számításba az emberi magatartásban (mint például a vásárolni kívánt ház nagyságában) bekövetkező változásokat a kedvezmények megszűnésének hatására. Mindazonáltal az említett tételek jelentősége semmi esetre sem elhanyagolható. A lakásvásárlásra, illetve lakással kapcsolatos beruházásokra nyújtott kölcsönök kamatainak adómentességéből eredő becsült jövedelemadó-kiesés 1978/79-ben 1,11 milliárd font volt, ugyanannyi, mint amennyit a központi kormány utakra és szállításra költött, illetve az állami iparnak kölcsönzött. [...] A házások számára nyújtott kedvezmények önmagukban 6,6 milliárd font bevételkiesést okoztak ugyanabban az évben, ami majdnem ugyanakkora, mint a kormányzat egészségügyi és szociális ellátási kiadásai. A költségbecsléssel ellátott kedvezmények listája nem teljes a Fehér Könyvben. Igaz, a Meade Bizottság (1978) azt állítja, hogy „az Egyesült Királyság jövedelemadójának egyedülálló sajátossága a személyes kedvezmények széles skálája”, és hogy „az ezen kedvezmények szerkezetének önkényességét és részleteinek bonyolultságát úgy is tekinthetjük, mint egyfajta anomáliát”.

Az adókiadásoknak a szociálpolitikára gyakorolt hatását nem csak elosztás oldalról kell felbecsülni, hanem az adórendszerre, mint pénzügyi forrásra gyakorolt hatásait is figyelembe kell venni. A szociális kiadások társadalmi elfogadhatóságát ugyanis, úgy tűnik, jelentősen befolyásolja az azokat finanszírozó adórendszer elfogadhatósága.

### ***Elosztási hatás***

A két előző fejezet az adóknak és a juttatásoknak a különböző jövedelem- és családösszetételű háztartások közti eloszlásával foglalkozott. De még hiányzik egy

fontos elem a CSO által készített elemzésből: az adókönyvtéseken keresztül jutott közvetett támogatások jövedelemelosztásra gyakorolt hatása. Természetesen ezek a könnyítések tükröződnek a háztartások átlagos adókifizetéseiben is, ám magának a kedvezmények elosztásának az elemzése pontosabb felvilágosítást adhatna e hatásra nézve. [...]

Az adókiadások hatása az egyéni háztartásokra általában regresszív. Regresszív a vertikális méltányosság (a különböző jövedelmű háztartások közötti méltányosság) szempontjából, mert az adókiadások, illetve az adózás alá nem vont jövedelmek egyre nagyobb fontossággal bírnak a jövedelem emelkedésével; és mert a kedvezmény értékét általában a [háztartás által] fizetett adó legmagasabb marginális adókulcsa határozza meg. Tehát azok, akik már eleve ki vannak vonva az adózás alól, nem nyernek semmit. *Willis és Hardwick* (1978) megállapítja, hogy az egyedülálló és a házaspárok számára az [adó] kiadások enyhén regresszívek – a legalsó csoport teljes nettó jövedelmének 3,5%-át teszik ki, a legfelsőnek pedig 5,6%-át –, de ez a kép nem ellentmondásmentes. Ennek egyik oka az volt, hogy a szerzők kénytelenek voltak a vizsgálatba bekapcsolni a gyerekekkel kapcsolatos adókedvezményeket (melyek relatíve fontosabbak az alacsonyabb jövedelmű családok számára), noha ezek szerintük nem tartoztak az adókiadások kategóriájába.

Az Egyesült Államokra vonatkozó becslések hasonlóan regresszív hatást mutatnak. *Surrey* (1973) szerint 1972-ben a családok legszegényebb 18%-a az adókedvezményeknek csupán 0,2%-át élvezte, miközben a családok legfelső 1,2%-ára az összes adókedvezmény 42%-a jutott. Kérdéses, hogy a szociálpolitikusok jóváhagynának-e ugyanilyen hatású támogatásokat, ha azokat közvetlen készpénzkifizetések formájában nyújtánák. Ezek hatása ugyanis *kontraszelektív*. Az adókiadások a horizontális méltányosságra is hatással vannak abban az értelemben, hogy azonos jellegű háztartásokat differenciáltan kezelnek. Az adókötelezettség tehát nemcsak a jövedelem *szintje* szerint változik, hanem a jövedelem *forrása* és a kiadási szerkezet szerint is.

### *Az adórendszerre gyakorolt hatás*

Mint „költségvetési támogatások”, az adókiadások igazságtalannak tűnnek mind vertikális, mind horizontális értelemben. Az érem másik oldala viszont az, hogy természetesen ezek a támogatások az adórendszer progresszivitására is hatással vannak. Már egy negyedszázada, hogy a *Minority Report on the Royal Commission on the Taxation of Profits and Income* figyelmeztetett az adóalap eróziójából adódó igazságtalan hatásokra:

„Az egymást követő, mégoly szerénynek tűnő kedvezmények bevezetése nagy jelentőségű hatást gyakorolt az adóterhelésre... Sem a közvélemény, sem a törvényhozás, sem a bíróságok nincsenek tudatában annak, hogy a formális egyenlőség



mögött milyen mértékű az adófizetők különböző csoportjainak egyenlőtlen kezelése” (Cmnd 9474).

A brit adórendszer „formális álarca” a hetvenes évek végén egy rendkívül progresszív adóstruktúra volt. Mindazonáltal 1978/79-ben a jövedelemtulajdonosok legfelső 1%-ára is csak 50% alatti effektív [ténylegesen érvényesülő] átlagos adókulcs vonatkozott, annak ellenére, hogy a nominális (határ-) adókulcsok 83%-ra ill. 98%-ra emelkedtek. Talán még ennél is meglepőbb, hogy a különböző kedvezmények hatására azoknak az adófizetőknek a száma, akik bármelyik magasabb adókulcs alá estek, 808 ezerre csökkent (ez a jövedelemadót fizetők 3,8%-a). Ez az arány később az 1979. júniusi költségvetésben tovább csökkent (*Inland Revenue* [Adóhatóság] 1978; HM *Treasury* 1979).

Mindennek a szociálpolitikára nézve fontos következménye, hogy valójában az emberek adórendszeréről kialakított vélekedése az, ami meghatározza a járulékos szociális kiadások követelésével szemben tanúsított magatartásukat, és ha úgy érzik, hogy az adókulcsok már túl magasak, növekedni fog ellenállásuk a növekvő kiadások elfogadásával szemben.

Természetesen bizonyos értelemben az adókulcsok valóban túlságosan is magasak az Egyesült Királyságban. A marginális adókulcsok, különösen a jövedelemadó-skála legalján levők számára jelentősen magasabbak, mint a legtöbb európai országban (bár az effektív átlagos adókulcsok körülbelül közepes nagyságúak). Paradox módon ennek okát nagyrészt épp az adókiadások mértékében kereshetjük. A kedvezmények, azáltal, hogy lecsökkentik az adóalapot, szükségessé teszik a magasabb marginális adókulcsok alkalmazását annak érdekében, hogy egy adott adóbevétele szintet tartani lehessen. *Willis és Hardwick* (1978) becslése szerint, változatlan jövedelemadó-bevétellel számolva, csupán a nem strukturális kedvezmények megszüntetésével az alapadókulcs 30%-ról 23%-ra lett volna csökkenthető, abban az esetben pedig, ha az imputált, illetve a természetbeni jövedelmeket is bevonnák az adóalapba, 20% lehetne az alapadókulcs. Ezért hangsúlyozta a *Meade Bizottság* (1978) „az adómentességek és könnyítések számának növekedéséből adódó adóalap-erózió megállításának” szükségességét. Ez azért is fontos, mivel az adó teljesítmény-visszafogó hatásai (a „helyettesítési hatás”) a leginkább a marginális adókulcsok nagyságától függenek. A Meade Bizottság azzal folytatta az érvelést, hogy „majdhogynem elkerülhetetlen, hogy legyen valamiféle összeütközés a gazdasági hatékonyság (amely alacsony marginális adókulcsokat kíván) és a vertikális újraelosztás (amely viszont magas átlagos adókulcsokat követelne a gazdagok számára) kritériumai között”. A későbbiekben látható lesz, hogy az Egyesült Királyság adórendszere az adókiadások nyújtásában tapasztalható viszonylagos nagyvonalúsága eredményeképpen mindkettőt a lehető legrosszabbul valósította meg.

A rendszer képessége a szociális kiadások finanszírozásához szükséges nagyságú adóbevétel előteremtésére az adóalap eróziója és az adórendszer magas marginális adókulcsokból eredő teljesítmény-visszafogó hatása miatt lecsökkent. Ugyanakkor pedig ez a rendszer nem rendelkezik megfelelő eszközökkel ahhoz, hogy megvalósíthassa a vertikális újraelosztást, éppen az adókiadásoknak az átlagos adókulcsokra gyakorolt hatása miatt. [...]

Mindazonáltal nem elégséges itt csupán az adóalap (adókedvezmények hatására bekövetkező) eróziójára kitérni. A strukturális kedvezmények célja a progresszivitás egy bizonyos mértékét elérni az adórendszeren belül, miközben a legszegényebb háztartásokat teljesen mentesítik az adózás alól. A nem strukturális kedvezmények ugyanakkor viszont a jövedelemadó progresszivitásának csökkenését szolgálják. *Surrey* (1973) az Egyesült Államokkal kapcsolatosan is megállapította, hogy „a jövedelemadó-törvény valóban meglehetősen különleges szerkezet, amely egyszerre foglal magába egy progresszív jövedelemadó-rendszert és adókiadások formájában a gazdagoknak nyújtott támogatásokat. Az adókedvezmények rendszere aláássa a progresszív jövedelemadó-rendszert; az egésznek egy olyan bonyolult ‘keverék’ az eredménye, ami egyaránt rossz adórendszernek és támogatási rendszernek”.

Az Egyesült Királyságban, úgy tűnik, hogy az adóalap szerkezete változáson megy keresztül: az adóközöb lejjebb szállítása egyre több alacsony jövedelmű családot von adókötelezettség alá, ezzel kiszélesítve az adóalapot a jövedelmi skála alsó végénél. Eközben a nem strukturális kedvezmények csökkentik az adóköteles jövedelem nagyságát a magasabb jövedelmi szinteken. A kedvezmények értékében bekövetkezett effajta változások hatására növekszik az alacsonyabb jövedelműek adóterhe, így sok esetben a munkából származó nettó jövedelem csupán igen kevéssel van felette (ha egyáltalán felette van) a hivatalos „szegénységi küszöbnek”, ami a jövedelemkiegészítő segélyre (supplementary benefit) való jogosultság határa. [...]. Mindez lassan úgy működik, mint egy korlát, amely akadályozza a szociálpolitika megalkotóit a juttatások szintjének emelésében. Például a Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth (a Jövedelem és Jólét Eloszlásával Foglalkozó Bizottság) (Cmnd 7175) a segélyezési bizottságtól (Supplementary Benefit Commission) bizonyítékokat kapott arra, hogy a kiegészítő segély által biztosított életszínvonal nem megfelelő, de azt mondja, hogy „a szociálpolitikának ügyelnie kell arra, hogy a munkanélküliek számára nyújtott állami támogatások alacsonyabbak legyenek a kereseteknél...; ha a kiegészítő segélyek növekednének, előfordulhatna, hogy – különösen a nagy családok családfelei – többet keresnének akkor, ha nem dolgoznak, mintha dolgoznának, ez pedig méltányossági és ösztönzési kérdéseket vetne fel”. Mostanában ez a probléma súlyosbodott a rövid távú támogatások [átmeneti segélyek] adómentessége révén.



## *Költségvetési ellenőrzés*

Az ok, ami miatt az adókiadások ilyen kiemelt figyelmet érdemelnek az, hogy gyakorlatilag mind bevezetésük, mind alkalmazásuk mentes a költségvetési ellenőrzés alól. Amint azt Stanley Surrey megállapítja az Egyesült Államokkal kapcsolatban:

„Általában azt lehet mondani, hogy kevesebb kritikus elemzést szentelnek az adókiadásoknak, mint bármely más közvetlen kiadással járó programnak. Az adókiadások anélkül ‘törnek be’ az adórendszerbe, hogy tanulmányok elméletileg alátámasztanák indokoltságukat – helyett klisék, vitatható megállapítások, meg összekapart adatok és táblázatok szolgáltatnak indoklást. Egy olyan adórendszer, amely ennyire sebezhető mindenféle nem oda tartozó, költséges és kevésbé megfontolt ‘kiadási’ program által, kétes biztonságú az alapvető adózási célkitűzések (a megfelelő adóbevételek, illetve az adózási méltányosság biztosítása) szempontjából.”

Ráadásul, ha egy adókiadást egyszer bevezetnek, az egyre inkább egy olyan végtelen elkötelezettséget fog jelenteni, amelyet a politikusok csak kevésbé képesek ellenőrizni (befolyásolni). Például a lakásépítési kölcsönök kamatlábának növekedése azonnal a jelzálogkamat kedvezményes kezeléséből fakadó kormányzati [adó]kiadások növekedésének irányába hat.

A közvetlen kiadások ezzel szemben szigorú költségvetési szűrőn és ellenőrzésen kell, hogy keresztülmenjenek. Ezért van, hogy az Egyesült Államok Pénzügyminisztériuma mostanra létrehozta az „Adókiadások Költségvetését”, azzal a céllal, hogy a kiadások ezen fajtái is a kongresszus ugyanazon fóruma előtt kerüljenek megvitatásra. Bár üdvözlendő, hogy az Egyesült Királyság Közösségi Kiadásokról szóló fehér könyveiben megkezdődött a fő adókedvezmények és könnyítések költségeinek tételes felsorolása, mégsem lehet azt állítani, hogy e kiadások be lennének vonva a közösségi kiadások általános tervezési folyamatába. Úgy tűnik, hogy a politikusok hajlandósága az adókiadások jóváhagyására abból a hitből fakad, miszerint az ilyenfajta támogatás kisebb kormányzati beavatkozást foglal magába, mint a tényleges pénzbeli támogatások, illetve a kedvezményezettet kevésbé „bélyegzi meg”. Ezek mind az Egyesült Királyságban, mind az Egyesült Államokban jelenleg működő adókiadásoknak valóban említésre méltó jellemzői; mindazonáltal ezeknek semmi közük sincs az adókiadások (a pénzbeli kifizetésektől alapvetően eltérő) lényegi természetéhez, hanem csupán a kétfajta támogatás működtetésének különbözőségeit tükrözik. A kormányzati beavatkozás az adókiadásokkal történő támogatásra jellemző, a tényleges kiadásokhoz képesti relatíve alacsonyabb szintje sokkal inkább az adókiadások odaítélésének alkalmosságát, illetve a közvetlen támogatásokról való döntések viszonylagos rugalmatlanságát tükrözi.

Ez nem csupán egy megjegyzés a közösségi kiadások ellenőrzésével kapcsolatosan. Ez következményekkel jár a szociálpolitikára is; ezeket *John Due* (1977) jól összefoglalta:

„Az ilyen természetű kiadások elvileg kétféle szempontból is kifogásolhatók: nincsenek bevonva az éves költségvetési átvizsgálásba, és állótüztük miatt szintjük sokkal magasabb lehet, mint amit a Kongresszus egyébként megszavazna. Mivel a levonások csökkentik az adóbevételeket, magasabb adókulcs szükséges a bevételek adott szintjének fenntartásához, s mindehhez erősebb a gazdasági ösztönzést károsító hatások járulhatnak. A kormányzati döntéshozatal szokásos elméletei alapján a valószínűsíthető eredmény az lesz, hogy az adókulcsok valamivel magasabbak, a többi kormányzati kiadások pedig valamivel alacsonyabbak lesznek, mint amekkorák a levonások nélkül lennének.”

Ezért a szociálpolitika szempontjából a valódi kérdés a közösségi kiadásokon belüli prioritásoké. Az adókiadások lecsökkentik a bevételt, és lefelé nyomják a szociális kiadásokat. Lehetséges, hogy ha az adóval kapcsolatos, illetve a közvetlen költségvetési kiadásokat egymás mellett tekintenék, a politikusok egészen más prioritásokat határoznának meg.

A kétfajta kiadás különböző módon való kezeléséből egyéb furcsa hatások is adódnak a szociálpolitikai döntéshozatalra vonatkozóan. Az áttérés a gyermekekkel és a családdal kapcsolatos adókedvezményekről a családi pótlékra anélkül eredményezte a közösségi kiadások növekedését, hogy bármiféle hatással lett volna a kormányzat hitelfelvételi korlátjára. A mostanában végbemenő áttérés az életbiztosítási díjakra adott adókedvezményről a pénzübeli támogatásra hasonlóképpen meg fog jelenni a költségvetés közösségi kiadásokat tartalmazó oldalán, bár ennek járulékos költsége – valószínűleg – közel lesz a nullához. Valójában, ahogy azt *Willis és Hardwick* (1978) állítja, lehetnek adminisztratív megtakarítások. A jelzálogkamat-opció módszerből fakadó kiadások éves költségvetési vizsgálat alá esnek, miáltal a saját lakásukban lakó tulajdonosok által élvezett ugyanilyen jellegű támogatás mint adókedvezmény továbbra is mentes marad ezalól. Amint azt a House of Commons Expenditure Committee (az Alsóház Kiadásokkal Foglalkozó Bizottsága) megállapította az 1976-os fehér könyvbeli okfejtésében, „sokat segítene a kormányzat politikájának racionális megítélésében, ha a lakással, gyermekekkel, illetve beruházásokkal kapcsolatos adókedvezményeket a lakástámogatásokkal, családi pótlékkal és beruházási támogatásokkal együtt kezelnék”. A bizottság azal folytatja, hogy „elég nehéz lesz következetes politikai vitát folytatni, ha az érvelés két része különböző helyen található”.



## *Következtetés*

Az adórendszer nem csupán a szociális kiadások finanszírozásának, vagy a kívánatosnak tartott jövedelemeloszlás elérésének az eszköze, hanem – amint azt e fejezet bemutatta – önmagában is a szociálpolitika része. Sok kedvezmény és könnyítés, amely az adórendszeren keresztül érvényesül, úgy is kezelhető, mint „költségvetési támogatás”, amely analóg a pénzbeli kifizetésekkel, illetve a közösségi ellátással. A teljes körű elemzés megkívánja, hogy a költségvetési gondoskodást együtt vizsgáljuk a szociális gondoskodással, ugyanis e két rendszer kiegészíti egymást. Mindkettő növeli az egyének, illetve háztartások számára rendelkezésre álló gazdasági forrásokat, és ezáltal hat az életszínvonalukra. A tényleges közösségi kiadások a teljes jóléti gondoskodásnak csak egy részét képezik. Az analógia a kormányzat kiadási elkötelezettségével és bevételi követelményeivel kapcsolatban is értelmezhető. Egy kedvezmény vagy könnyítés által nyújtott támogatásnak ugyanolyan hatása van a kormányzat kölcsönfeltételeire, mintha azt készpénz formájában vagy szociális ellátásként kapja az egyén. A bevétel alacsonyabb, az adókulcsok pedig magasabbak, mint abban az esetben lennének, ha nem volna adómentesség. Az Egyesült Királyságban ennek, illetve a következményeinek a felismerése egyelőre kezdeti stádiumban van. Más országokban sincsenek az adókiadások sokkal szorosabban bevonva a közösségi kiadásokat ellenőrző rendszer hatálya alá.

Az adókiadások szociálpolitikai következményei igen jelentősek. Az adókiadások ellenőrzését és felülvizsgálását szolgáló mechanizmusok hiányában fennáll annak a veszélye, hogy ezek magasabbak lesznek, a tényleges szociális kiadások pedig alacsonyabbak, mint egyébként lennének. Az adóalap csökkenése, amely az adómentesség eredménye, maga után vonja a magasabb marginális adókulcsok alkalmazásának szükségességét. Ezeknek olyan hatása lehet az ösztönzőkre és a gazdasági hatékonyságra, amely csökkenti a szociális kiadásokra rendelkezésre álló forrásokat, miközben növeli a magas marginális adókulcsok által kiváltott nagyobb adóterhekre való érzékenység okozta ellenállást az effajta kiadásokkal szemben. Az adókedvezmények regresszív hatással vannak a jövedelemelosztásra és az adórendszerre.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az adókiadások önmagukban elvetendőek lennének. A fentiekben összefoglalt kritika ugyanúgy igaz lehet a tényleges közösségi kiadások néhány fajtájára is. Mindazonáltal igen fontos, hogy az adókiadások hatásait és jelentőségét mind a szociálpolitikai elemzők, mind a közösségi kiadások finanszírozásával és ellenőrzésével foglalkozók körültekintően számításba vegyék.

*Fordította: Bodnár Viktória*

## *Hivatkozások*

- Atkinson, A. B.* (1979): A tax strategy for the 1980s. *New Society*, vol. 48, no. 873.
- Due, J.* (1977): Personal deductions. In: *J. A. Pechman* (ed), *Comprehensive Income Taxation*, Washington, D. C. Brookings Institution.
- Field, F.-Meacher, M.-Pond, C.* (1977): *To Him Who Hath: a study of poverty and taxation*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Goode, R.* (1977): The economic definition of income. In: *J. A. Pechman* (ed), *Comprehensive Income Taxation*, Washington, D. C. Brookings Institution.
- Government of Canada* (1979): *Tax Expenditure Account*, Department of Finance.
- HM Treasury* (1979): *The Government's Expenditure Plans 1979–80 to 1982–83*, Cmnd 7429, London, HMSO.
- House of Commons Expenditure Committee* (1976): *Fourth Report*, HC 299, London, HMSO.
- Inland Revenue* (1979): *Inland Revenue Statistics, 1979*, London, HMSO.
- Levy, M.* (1960): *Income Tax Exemptions*, Amsterdam, North Holland.
- Meade, J. R.* (Chairman) (1978): *The Structure and Reform of Direct Taxation*, London, George Allen & Unwin/Institute for Fiscal Studies.
- Minarik, J. J.* (1977): The yield of a comprehensive income tax. In: *J. A. Pechman* (ed), *Comprehensive Income Taxation*, Washington, D. C. Brookings Institution.
- Pechman, J. A.* (ed) (1977): *Comprehensive Income Taxation*, Washington, Brookings Institution.
- Proposals for a Tax Credit System* (1972): Cmnd 5116, London, HMSO.
- Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth* (1978): *Lower Incomes*, Report no. 6, Cmnd 7175, London HMSO.
- Royal Commission on the Taxation of Profits and Income* (1955): *Final Report*, Memorandum of Dissent, Cmnd 9474, London, HMSO.
- Royal Commission on the Taxation of Profits and Income* (1954): *Second Report*, Cmnd 9105, London, HMSO.
- Seltzer, L.* (1968): *The Personal Exemptions in the Income Tax*, New York, National Bureau of Economic Research.
- Sinfield, A.* (1978): Analyses in the social division of welfare. *Journal of Social Policy*, vol. 7, Pt 2.
- Surrey, S.* (1973): *Pathways to Tax reform: The Concept of Tax Expenditures*, Harvard University Press.
- Titmuss, R. M.* (1958): *The social division of welfare: some reflections on the search for equity; újranyomva in: Essays on 'The Welfare State'*, 3rd ed, London, George Allen & Unwin.
- Willis, J. R. M. – Harwood, P. J. W.* (1973): *Tax expenditures in the United Kingdom*, London, Heinemann Educational Books/Institute for Fiscal Studies.



## **Alacsony jövedelmű családok adózása: Tapasztalatok az USA-ból<sup>1</sup>**

### **Bevezetés**

Az Egyesült Államok adórendszere számos olyan engedményt tartalmaz, melyek célja az alacsony jövedelmű családok és egyének adóterheinek csökkentése. Mivel az Egyesült Államok szövetségi köztársaság, hasonló rendelkezések találhatók az egyes állami és az önkormányzati adókat illetően is, ám ezen tanulmány elsősorban a szövetségi adórendszert vizsgálja.

Az alacsony jövedelműeket illető szövetségi adókedvezmények jellegét az Egyesült Államok adórendszerének több jellemzője is befolyásolja.

- Az Egyesült Államok erősen támaszkodik költségvetési jóléti programokra, melyek célja az alacsony jövedelmű családok megsegítése. Közvetlenül készpénzt kapnak azok, akiket erre rászorultnak ítélnek: idősek, rokkantak és azok, akik a gazdasági nehézségek, illetve kisgyermekek nevelése miatt munkanélküliek. Sok alacsony jövedelmű család kaphat természetbeni juttatásokat, mind például lakástámogatás, orvosi segítség vagy élelmiszerjegyek. A szakmai képzési programok és a kiterjedt állami oktatási rendszer révén a kormányzat minden szintjén jelentős beruházásokat eszközölnek a humán tőkébe, ezáltal is növelve az alacsony jövedelmű családok kereseti lehetőségeit. Ezen túlmenően a karitatív szervezetek révén történő önkéntes segítségnyújtás is jelentős.
- A szövetségi rendszer a többi OECD-államnál sokkal jelentősebb mértékben támaszkodik a jövedelemadókra. (1. 1. táblázat!) [A többi OECD-államtól eltérően a szövetségi kormányzat nem vet ki széleskörű fogyasztási adókat. (1. 2. táblázat!)]
- A szövetségi személyi jövedelemadó-rendszer a jövedelem fogalmát széleskörűen értelmezi. Mindazonáltal az adórendszer nem vesz figyelembe néhány tételt, így elsősorban a kormányzat által nyújtott jóléti transfereket.

---

<sup>1</sup> The Taxation of Low-income Families: The United States Experience. In: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991, Paris, 103-118.o. A fordítás a jelen publikáció hivatalos változatát képező angol szövegből készült. Ezúton is köszönjük az OECD hozzájárulását a tanulmány kötetünkben történő közléséhez.

## 1. táblázat

**Az egyes OECD-országok fő adóbevételi forrásai az összes állami bevételekhez viszonyítva (1988)**

	Jövedelem és profit	Társadal. biztosít.	Bérbírlék*	Tulajdon	Jöszágok és szolg.	Más
Ausztrália	56,5	-	5,7	9,8	28,0	-
Ausztria	25,7	32,6	5,8	2,6	32,0	1,3
Belgium	38,9	33,8	-	2,4	24,9	-
Kanada	46,1	13,2	-	9,3	30,1	1,3
Dánia	58,6	2,2	0,3	4,6	34,1	0,2
Finnország	50,4	8,2	-	3,6	37,6	0,2
Franciaország	17,4	43,3	1,8	4,8	29,4	3,2
Németország	34,2	37,4	-	3,1	25,2	-
Görögország	17,9	32,5	1,1	2,9	45,4	0,1
Irország	38,6	13,9	1,5	4,0	42,0	-
Olaszország	35,7	33,3	0,5	2,5	28,0	-
Japán	47,3	29,0	-	10,9	12,6	0,2
Luxemburg	41,7	25,4	-	7,7	25,2	-
Hollandia	27,9	42,5	-	3,5	25,9	0,3
Új-Zéland	59,8	-	2,2	6,4	31,6	-
Norvégia	33,5	25,5	-	2,8	37,4	0,8
Portugália	22,2	27,0	-	1,9	48,1	0,9
Spanyolország	29,6	35,7	-	4,1	30,5	0,2
Svédország	43,9	25,1	3,4	3,1	24,2	0,3
Svájc	40,8	32,0	-	8,3	18,9	-
Törökország	34,2	15,1	-	2,8	31,7	16,2
Egyesült Királyság	37,5	18,5	-	12,7	31,2	-
Egyesült Államok	43,1	29,7	-	10,3	16,9	-
Súlyozatlan átlag:						
OECD összes	38,3	24,2	1,0	5,4	30,1	1,1
OECD Európa	34,9	26,9	0,8	4,3	31,8	1,3
EGK	33,3	28,8	0,4	4,5	32,5	0,4

Forrás: Revenue Statistics of OECD Member Countries: 1965–1989, Párizs, 1990.

\* Munkaadók által fizetett kereseti adó (a szerk.)

## 2. táblázat

**A szövetségi, állami és önkormányzati szintű kormányzatok fő adóbevételi forrásai az összes bevételhez viszonyítva**

	Jövedelem és profit	Társ. bizt.	Tulajdon	Termékek és szolgáltatások
Szövetségi	50,9	43,0	0,8	5,3
Állami	38,6	–	4,0	57,6
Önkormányzati	5,8	–	74,0	19,8

Forrás: Revenue Statistics of OECD Member Countries; 1965–1989, OECD, Párizs, 1990.



Az adófizető összes adóalapba beszámítható jövedelmét összeadva számolja ki kiigazított (adjusted) bruttó jövedelmét. Az adóköteles jövedelem meghatározásához az adófizető levonja a kedvezményeket és adómentes jövedelmeit a kiigazított bruttó jövedelméből. A befizetendő adó a progresszív adósávok és az adóköteles jövedelem egybevetéséből adódik. Bizonyos körülmények között az adófizető csökkentheti az általa fizetendő adót adójóváírásokkal, ún. adóhitelekkel. (tax credits)

- A szövetségi társadalombiztosítási adó szerkezete lényegesen eltér a személyi jövedelemadótól. A társadalombiztosítási adó csak a bérekre és a magánvállalkozási jövedelmekre terjed ki. Ezen az alapon egy lineáris adórendszer épül fel, melynek felső határa jelenleg 53 400 dollár. A munkaadó és az alkalmazott is ugyanolyan mértékben adózik (7,65%); a magánvállalkozók kombinált rátát fizetnek. A nyugdíjkifizetéseket elsősorban a múltbani keresetek alapján számítják, ahol is a bérek helyettesítési arányait (replacement rates) a kevesebbet keresők számára magasabban határozzák meg, mint a többet keresőknél. A munkaadóknak kereseti (payroll) adót is kell fizetniük, ebből fedezik a munkások számára a munkanélküli-segélyt. A társadalombiztosítási rendszer kifizetései jelentős mértékben csökkentették az idők közti szegénységet.

A tanulmány második része azon tényezőket vizsgálja, amelyek a jövedelmek azon részét határozzák meg, amelyek mentesek a személyi jövedelemadótól. Megvizsgálja a „fizetőképesség” elvét és az adószabályokat, amelyek együtt határozzák meg az adómentes jövedelem nagyságát; az infláció hatását az adómentes jövedelem szintjének meghatározására; végül a személyi jövedelemadón túli adók hatását az alacsony jövedelmű családokra. A harmadik rész az alacsony jövedelmű családok megsegítését célzó adóhiteleket és pénzügyi juttatásokat tanulmányozza. A negyedik rész öt hipotetikus alacsony jövedelmű család adóterheit mutatja be. Végül az ötödik rész néhány, az alacsony jövedelmű családokat érintő, az adminisztrációval kapcsolatos megfontolást tartalmaz az adókedvezmények kialakításával kapcsolatban.

## ***A személyi jövedelemadótól mentes jövedelem szintjének meghatározása***

### ***Fizetőképesség***

A személyi jövedelemadó-rendszer az egyének adófizetési kötelezettségét azok fizetési képességére alapozza. Az adórendszer elismeri az alacsony jövedelmű családok korlátozott adófizetési képességét. Így a Kongresszus által meghatározott

szint alatt nem vetnek ki személyi jövedelemadót. 1991-ben ez az összeg kétgyermekes családoknak 14 300, egyedülállóknak 5500 dollár volt.

### **Szegénységi küszöb**

Az 1960-as évek közepén az Egyesült Államokban hivatalos szegénységi küszöböt határoztak meg, ezáltal egy olyan szintet kijelölve, mellyel az új, a szegénység felszámolását célzó kezdeményezések sikerét kívánták mérni. A 60-as évek elmúltával a szegénységi küszöbnek más szerepek jutottak. Sok segélyprogram igénybevételi lehetősége a család jövedelmének és a szegénységi küszöbnek a viszonyától függ. A szegénységi küszöböt az adórendszer az adómentes jövedelem szintjének meghatározásához is felhasználja.

A szegénységi küszöb azzal a minimális pénzösszeggel egyenlő, amelyet egy család – illetőleg egyedül élő egyének – élelmiszerre, lakásra és más alapvető szükségletei kielégítésére kell, hogy fordítson. A küszöb feltételezi, hogy a családoknak jövedelmük harmadát élelmiszerre kell elkölteni, hogy kielégítsék minimális táplálkozási szükségletüket. A küszöb feltételez továbbá egy meghatározott összeget, mely egy a család nagyságától független méretű lakás fenntartásához szükséges. A küszöb nagyságát az inflációnak megfelelő mértékben növelik minden évben. Mint azt a 3. táblázat mutatja, 1981-ben egy négytagú családot akkor tekintettek szegénynek, ha összjövedelme 12 675 dollár alatt volt. Jelenleg, a hivatalos szegénységi küszöb alapján az Egyesült Államok lakosságának körülbelül 12,8%-a tekinthető szegénynek. Az Egyesült Államokban az adótörvény szerint a hivatalos szegénységi küszöb nem határozza meg egyértelműen az alacsony jövedelem címén kapható adóengedményeket. Ennek ellenére egy olyan összehasonlítási alapként szolgál, melyet felhasználnak ilyen engedmények meghatározásánál.

### *Adókedvezmények és az adómentes jövedelem szintje*

Az adófizetési képesség elvének a jelenlegi adótörvényre való alkalmazása néhány bonyolult fogalmi kérdést vet fel.

- Mi a megfelelő adófizetési egység?
- Ki számít eltartottnak?
- Megengedhető-e néhány további rendkívüli költség – például egészségügyre fordított kiadások – beszámítása?
- Megengedhető-e további költségbeszámítások a keresetekkel kapcsolatban ( például gyermeknevelés)?
- Az adóköteles jövedelembe beleszámítsák-e a költségvetési juttatásokat?

A fejezet hátralévő részében ezek a kérdések kerülnek megvizsgálásra.



## 3. táblázat

**Bizonyos méretű családok súlyozott átlagos szegénységi küszöbe, 1960 – 1991 kiválasztott években (USA-dollárban)**

Év	Egyedül élő személyek			Kétszemélyes családok			A családokban élők száma			
	Minden koroszt.	65 év alatt	65 éves és idősebb	Minden koroszt.	65 év alatt	65 éves és idősebb	3	4	5	6
1960	1 490	1 526	1 418	1 924	1 982	1 788	2 359	3 022	3 560	4 002
1966	1 635	1 685	1 565	2 115	2 185	1 970	2 600	3 335	3 930	4 410
1972	2 109	2 168	2 005	2 724	2 808	2 530	3 339	4 275	5 044	5 673
1978	3 311	3 392	3 127	4 249	4 383	3 944	5 201	6 662	7 880	8 891
1981	4 620	4 729	4 359	5 917	6 111	5 498	7 250	9 287	11 007	12 449
1984	5 278	5 400	4 979	6 762	6 983	6 282	8 277	10 609	12 566	14 207
1986	5 572	5 702	5 255	7 138	7 372	6 630	8 737	11 203	13 259	14 986
1988	6 024	6 155	5 674	7 704	7 958	7 158	9 435	12 092	14 305	16 149
1989	6 311	6 452	5 947	8 076	8 343	7 501	9 855	12 675	14 990	16 921
1990	6 614	6 762	6 232	8 464	8 743	7 861	10 359	13 283	15 710	17 733
1991	6 855	7 039	6 488	8 811	9 102	8 183	10 784	13 828	16 354	18 460

*Forrás:* US Bureau of the Census, technical papers.

*Megjegyzés:* Az 1990-re és 1991-re megadott szintek előrejelzések.

## Az adófizető egység és a családok felelőssége

Az Egyesült Államokban a házastársak általában közös adóbevallást készítenek, az egyedülállók pedig egyénit. A házastársak közös adóbevallás készítésére vonatkozó lehetősége főleg gyakorlati megfontolásokon alapszik. A férj és a feleség közösen dönt fogyasztásukat és befektetéseiket illetően, ezáltal megnehezítve bevételeik és költségeik különválasztását. Vagyilagosan az adórendszer megkövetelheti a házastársaktól a személyenkénti adóbevallást. Progresszív adórendszer esetén a személyenkénti adóbevallás megkövetelése arra ösztönzi a házaspárokat, hogy összes adókötelezettségük minimalizálása érdekében [az alacsonyabb jövedelmű félre] „áttolják” a jövedelmek és adókedvezmények egy részét.

A jövedelemadó tábla is eltérő az adóbevallást készítőik számára, azok családi állapotától függően. 1948 óta az Egyesült Államokban a jövedelmek megosztásának elvét követték. A jövedelemmegosztás elve feltételezi, hogy a férj és feleség jövedelme megosztódik kettőjük között, így aztán a házaspárok adókulcs táblázata meghatározott módon aránylik az egyénileg adózókéhoz. 1968 előtt az a feltevés élt, hogy a jövedelem egyenlő módon osztozik el a férj és a feleség között, és így a jövedelmi sávokat és az általános levonásokat az egyedülállókra vonatkozó adatok kétszeresében határozták meg a házastársak számára. A jövedelemmegosztás elve azért került bevezetésre, mert általános nézetek szerint a családi kötelezettségek többletköltségeket vonnak maguk után, és ezek a költségek befolyásolják a családok adófizetési kötelezettségét.

1969-ben azon feltevés alapján változtatták meg a törvényt, hogy a családtagoknak előnyt is jelent a jövedelmek összevonása, és a házastársi feladatok megosztása. Így jelenleg az egyedülálló adóbevallók számára megállapított általános kedvezmény 3400 dollárban van meghatározva, vagyis a házaspároknak megállapított összeg (5700 dollár) több mint felében.

Sok országban a gyerekeiket egyedül nevelő szülők (főleg az ilyen anyák) száma megnövekedett az elmúlt két évtizedben. Ezen félcsaládok aránytalanul nagy számban szegények. Az Egyesült Államokban az olyan alacsony jövedelmű családok többségénél, ahol gyerekek is vannak, a családfő egyedül neveli őket. Az Egyesült Államokban elismerik, hogy a családi kötelezettségek többletköltséget jelentenek, ez pedig az olyan szülőket, akik egyedül nevelik gyermekeiket és vezetik a háztartást, kedvezményes bánásmódra jogosítja fel. Ezen okból 1951-ben elkülönített adóbevallói státust hoztak létre az egyedülálló „családfők” számára. Számukra az általános kedvezmény összegét az egyedülállók és a családosok közé eső módon határozták meg (jelenleg 5000 dollár), miként az adótábla is különböző számukra.



Az egyedülállók, gyermekeiket egyedül nevelők és a házaspárok számára létrehozott adóbevallási engedmények egyszerre bátoríthatják és kedvetleníthetik el a házasulni szándékozókat. Két alacsony jövedelmű egyén házassága megnövekedett adóterheket eredményezhet. A jelenlegi törvénynek megfelelően a gyermekeket egyedül nevelő családfők 5000 dollár általános levonásra jogosultak. Ha megházasodnak, akkor ezután közös adóbevallást fognak kitölteni feleségükkel. Ha a feleség azelőtt szintén mint gyereket egyedül nevelő szülő adózott, akkor mindketten elvesztik az e státuszért járó általános levonást (egyenként 5000 dollár), ehelyett pedig a közös általános levonásban részesülnek (5700 dollár). Házasságukkal további 3400 dollár közös jövedelem válik adókötelessé (2 x 5000–5700 dollár). 15%-os határadókulcs mellett a házasság 645 dollárral növelheti a házaspár által fizetendő adót. Más körülmények között a házasság csökkentheti a pár közös adókötelezettségét. Ha egy magas jövedelmű nő egy alacsony jövedelmű férfival házasodik össze, akkor jövedelme ezután a sokkal kedvezőbb, a közös adóbevallókra vonatkozó adókulcs szerint adózik, és így az általa fizetendő adó minden valószínűség szerint kisebb lesz, mintha egyedül maradt volna.

### **A család nagyságához igazódó kedvezmények és az eltartottság**

A személyes és eltartotti kedvezmények által a személyi jövedelemadó-rendszer elismeri, hogy az azonos jövedelmű kis- és nagycsaládoknak nem azonos az adófizetési képessége. Mint azt a 3. táblázat mutatja, a hivatalos szegénységi küszöb körülbelül 2000 dollárral növekszik minden további családtag után. Ehhez hasonlóan az adómentes jövedelem nagysága is körülbelül 2000 dollárral növekszik minden további eltartott után.

De ki minősül eltartottnak? A legtöbb társadalomban egyetértenek abban, hogy a gyereket eltartottnak kell tekinteni. És valóban, a legtöbb országban, miként az Egyesült Államokban is, a szülőnek törvényes kötelessége a gyermekéről való gondoskodás. Azonban vannak más eltartottsági helyzetek is: sok gyerek él a nagyszülőjével, vagy más rokonával, mások pedig olyanokról gondoskodnak, akik nem rokonaik. Az egyedülálló fiú segítheti édesanyját, egy család gondoskodhat fogadott gyerekeiről, mintha az a saját vér szerinti gyereke lenne.

Az Egyesült Államok jövedelemadó-rendszere az eltartottsági adómentességre való jogosultsághoz öt ismérvet sorol fel. Ezen ismérvek az egyének törvényes kötelezettségeit és azon felismerést összegzik, hogy az egyének mások iránti kötelezettségei nem mindig a hagyományos családszerkezetet tükrözik. Ahogy az adófizető és az eltartott kapcsolata bizonytalanabbá válik, úgy válnak a jogosultság feltételei is egyre szigorúbbá. Így egy szülő még akkor is kérheti, hogy gyermekét eltartottnak tekintsék, ha annak jelentősebb jövedelme van, vagy egy távoli főiskolára jár. De egy fiú édesanyja esetében csak akkor kérheti ezt, ha annak jövedelme kisebb, mint az adómentes jövedelmi szint. Nem rokonokat is lehet el-

tartottnak tekinteni, de ez megköveteli az eltartotti viszony legalaposabb igazolását. Az illetőnek az adófizető lakásában kell élnie egy teljes évig, csak elhanyagolható jövedelme lehet, és a neki juttatott anyagi támogatás több, mint felét az adófizetőtől kell kapnia.

Alacsony jövedelmű családok körében a családok felbomlása és a kormányzattól kapott [gyermeknevelési] segélyek egyaránt jellemzőek. A személyi jövedelemadó-rendszer az eltartotti mentességet annak a szülőnek juttatja, akinél a gyermek marad, amennyiben a két szülő a gyermektartás költségeinek együtt több mint a felét fedezi. Ugyanakkor elismeri, hogy a másik szülő esetleg bőkezű támogatást nyújt a gyermeknek, és így neki is kellő jogalapja lehet a mentességre. Az elvált szülőknek az adórendszer megadja a lehetőséget, hogy egymás között eldöntsék, melyikük jogosult a mentességre. Kisebb a rugalmasság, ha a kormányzat támogatást nyújt a gyermeknek. A szülők nem kérhetik a gyermek eltartottnak tekintését, ha eltartását több, mint felében a kormányzat fedezi.

Ezek a szabályok biztosítják, hogy az, aki valaki mást támogat, megkaphassa az eltartotti mentességet; e szabályok azonban bonyolultak. Adófizetők, különösen a rossz körülmények között élők, lehetséges, hogy nem igazodnak ki a többszörös szabályozók bonyolult rendszerében. Továbbá az eltartottság igazolása olyan információkat igényelhet, melyeket nem lehet az adózási rendszer keretein belül beszerezni, hanem csak ellenőrzéssel igazolhatók. Az Egyesült Államokban a döntéshozók úgy határoztak, hogy lemondanak az adminisztráció egyszerűségéről annak a felismerésnek a fényében, hogy milyen nagy eltérések vannak mind az egyes családok, mind azok között, akiknek e családok gondoskodást és otthont nyújtanak.

### **Idősek és rokkantak**

A személyi jövedelemadó-rendszer kedvezményes eljárást biztosít az idősek számára. A 65 éves és idősebb adófizetők további általános adókedvezményt kapnak 850 dollár értékben. E kiegészítést azon feltételezés alapján kapják, hogy nekik nagyobb egészségügyi kiadásokkal kell szembenéznüik, mint a lakosság átlagának. Hasonló okokból a vakok is további általános adókedvezményre jogosultak.

A rögzített összeg meghatározásával a pótlólagos általános kedvezmény mind az idősek, mind pedig az adóhatóság terheit könnyíti. Az egészségügyi kiadások nehézkes bejelentési kötelezettsége nélkül az adórendszer nehezen tudna a ténylegesen elköltött összegek alapján benyújtott igények megalapozottságáról dönteni. Az adórendszer sokkal könnyebben tudja megítélni az adófizető korát. Azonban mivel a pótlólagos általános kedvezmény nem tesz különbséget a tényleges egészségügyi kiadások alapján, ez a kedvezmény csökkenti a jó egészségűek adóterheit.



## Gyermekgondozási kiadások

A kisgyermekes anyák munkafeltételeinek változásai ahhoz vezettek, hogy a gyermekgondozáshoz igazodó kiigazításokat beemelték a személyi jövedelemadó-rendszerbe. Azonban ellentétben az időseknek nyújtott általános kedvezménnyel, az adófizetők csak akkor kaphatják meg ezt a kedvezményt, ha bizonyítani tudják, hogy gyermeküket vagy egy eltartottat a munkahelyszerzés vagy megtartás kárára ápoltak. A megítélhető gyermekgondozási költségek korlátozottak, és a kedvezmény progresszív, azaz mértéke úgy csökken, ahogy nő a jövedelem.

## Az adóköteles jövedelem meghatározása

Az adómentes jövedelemsáv nagysága és az általános adóalapcsökkentő kedvezmény együttesen határozza meg az adómentes jövedelem nagyságát. Az adómentes jövedelem azonban sok család számára nem teljes mértékben határozza meg azt a jövedelmet, amely után nem kell adózni, mivel bizonyos jövedelemforrások eleve nem adókötelesek. A személyi jövedelemadó-rendszer nem terjed ki a jóléti és természetbeni segélyekre, de magában foglalja a munkanélküli-segélyt és a magasabb jövedelmű adófizetőkől jutattott társadalombiztosítási juttatások egy részét.

A szövetségi, állami és önkormányzati szinteken nyújtott körülbelül 38 milliárd dolláros pénzsegélyprogramok ellenére az amerikai pénzügyminisztérium úgy becsüli, hogy az ilyen transferek adómentessége csak mintegy 500 millió dolláros bevételvesztést jelent. A viszonylag szerény veszteséget feltételezve, ezen transferek adókötelezettsége csak terhet jelentene mind az adóhatóságnak, mind az alacsony jövedelmű családoknak. Továbbá nehézséget jelentene bizonyos, az alacsony jövedelmű családok által kapott nem pénzbeli juttatások értékének felbecsülése, mint például az egészségügyi vagy a lakásköltségekhez való hozzájárulásé.

## Az adómentes jövedelem reálértékének változása

A 4. táblázat az adómentes jövedelem Egyesült Államok-beli szintjét mutatja bizonyos adózási években az 1960-tól 1991-ig terjedő időszakban. Mint ahogy az eddig leírtakból is kitűnik, a hivatalos szegénységi küszöb befolyásolja az adómentes jövedelmi szint megválasztását. 1964 és 1978 között az Egyesült Államokban az adómentes jövedelem megközelítőleg a szegénység hivatalos, kormányzatilag meghatározott szintjével megegyezően volt meghatározva. 1966-ban egy négy személyes háztartás szegénységi küszöbe, mint azt a 3. táblázat mutatta, 3335 dollár volt, miközben az adómentességi küszöb 3000 dollárban volt meghatározva a két-gyermekes családoknak. Az 1970-es évek végén és az 1980-as évek elején a magas

4. táblázat

**Adómentes jövedelmi szintek az adóbevalló családi/kitöltői helyzete és az eltartottak száma szerint, 1960 – 1991 közti kiválasztott években (USA- dollárban)**

Naptári év	Egyedülálló	Közös kitöltő			Családfő	
		Nincs eltartott	2 eltartott	4 eltartott	2 eltartott	4 eltartott
1960	667	1 333	2 667	4 000	2 000	3 333
1966	990	1 600	3 000	4 400	2 300	3 700
1972	2 050	2 800	4 300	5 800	3 550	5 050
1978	3 200	5 200	7 200	9 200	5 200	7 200
1981	3 300	5 400	7 400	9 400	5 300	7 300
1984	3 300	5 400	7 400	9 400	5 300	7 300
1986	3 560	5 820	7 980	10 140	5 720	7 880
1988	4 950	8 900	12 800	16 700	10 250	14 150
1989	5 100	9 200	13 200	17 200	10 550	14 550
1990	5 300	9 550	13 650	17 750	10 900	15 000
1991	5 550	10 000	14 300	18 600	11 450	15 750

Megjegyzés: Feltételezve, hogy nem vesznek igénybe EITC-t (munkajövedelmek utáni adóhitelt).



infláció csökkentette ezen adózási küszöbök reálértékét. 1981-ben egy négytagú családot akkor tekintettek szegénynek, ha jövedelme kevesebb volt 9287 dollárnál, azonban 7400 dollár feletti jövedelemnél már adót kellett fizetni.

1985-től kezdődően az egyéni adómentességet és az általános kedvezményt az inflációnak megfelelően indexálták. Az egyéni adómentesség és az általános kedvezmény növelésével az 1986-os Adóreform Törvény segített helyreállítani a kapcsolatot az adómentességi szint és a szegénységi küszöb között. 1991-ben egy négytagú család a szegénységi küszöb alatt él, ha jövedelme 13 828 dollár alá esik, de nem kell szövetségi jövedelemadót fizetnie, ha jövedelme kevesebb, mint 14 300 dollár.

Néhány egyedülálló adófizetőnek még akkor is lehet adóköteles jövedelme, ha jövedelme a szegénységi küszöb alá esik. Egy egyedül élő fiatal személyt, akinek jövedelme kevesebb 7039 dollárnál, szegénynek tekintettek 1991-ben, mégis adót kellett fizetnie, ha a jövedelme meghaladta az 5500 dollárt. A pótlólagos általános kedvezmény miatt az egyedül élő idősöknek jobb a helyzete. 1991-ben egy 65 évnél idősebb illető akkor élt a szegénységi küszöb alatt, ha jövedelme kevesebb volt, mint 6 488 dollár, ám jövedelmének legnagyobb része – 6400 dollár – adómentes volt, és mivel jövedelmének legnagyobb része minden valószínűség szerint társadalombiztosítási juttatásból származott, feltehetően egyáltalán nem kellett szövetségi jövedelemadót fizetnie.

### *Alacsony jövedelmű családok által fizetett más adók*

A legtöbb adórendszer kivét néhány adót az alacsony jövedelmű családokra, például bérekre, vagy bizonyos javak eladására. Az Egyesült Államokban társadalombiztosítási adót kell fizetni a fizetések után, 53 400 dollárig. Szövetségi fogyasztási adót vetnek ki dohányáruk, szeszes italok és üzemanyag eladása után is. Továbbá sok államban vetnek ki széles körű forgalmi adókat.

Ezen adók regresszív természetét többféle módon is lehet enyhíteni. Az Egyesült Államokban a társadalombiztosítási juttatásoknak a nyugdíjjuttatásokkal együtt progresszív a szerkezete, jelentős jövedelmeket juttatva így a sokat keresőktől az alacsony jövedelműekhez. Teljes élettartamot figyelembe véve a társadalombiztosítási rendszer meglehetősen progresszívnek tekinthető. Sok államban az élelmiszereket, gyógyszereket és más alapvető javakat nem tekintik forgalmiadókötelesnek, vagy pedig a személyi jövedelem-adórendszeren keresztül nyújtanak utánuk kedvezményeket.

## ***Adójóváírások (adóhitelek) és pénzbeli juttatások***

Egy bizonyos jövedelmi szinten túl az adómentes jödelem nagyságának növekedése a társadalom legszegényebb családjainak nem jelent támogatást. További segítséget lehet nyújtani az alacsony jövedelmű családoknak készpénzben visszaigényelhető jövedelemadó-jóváírásokkal, ún. adóhitelekkel („refundable income tax credits”), vagy pénzbeli juttatásokkal. Az Egyesült Államokban és máshol is a gazdaságpolitikusok a következő adó- és társadalompolitikai okokból nyújtanak visszaigényelhető adóhiteleket és juttatásokat:

- az alkalmazotti és fogyasztási adók regresszív voltának ellensúlyozása,
- a munkavállalás támogatása,
- gyerekeknevelés támogatása,
- házasságok stabilitásának segítése.

Bizonyos körülmények között az adórendszer nem lehet megfelelő eszköz az alacsony jövedelmű családok pénzügyi támogatására, különösen ha az alkalmassági feltételek a jövedelmi helyzettől függetlenül vannak meghatározva. Így az Egyesült Államokban a segélyprogramokat hatásosabb mechanizmusnak tekintik azok – így az öregek, a rokkantak és a munkanélküliek – megsegítésére, akiket szegénynek és egyben segélyre szorulóknak is tekintenek.

Ha a segítséget elsősorban olyan információkra alapozzák, amelyeket az adóterhek meghatározásánál is figyelembe vesznek, akkor ez esetben az adórendszer hatásosabb mechanizmus lehet. Az elmúlt évtizedben az Egyesült Államok szövetségi kormánya kísérletképpen készpénzben visszaigényelhető adójóváírásokat, ún. adóhiteleket nyújtott a szegénynek tekintett munkavállalóknak. Erre a lakosság szegénynek tekintett részének az elmúlt két évtizedben bekövetkezett összetételváltozása jelentett ösztönzést. 1969 óta az idősök között számottevően csökkent a szegénység, miközben a gyerekek között nőtt. 1974-től a szegénység gyerekek közötti előfordulási aránya meghaladta az idősök között tapasztalható értéket.

Ezen változások ismeretében a szövetségi adópolitika figyelme különösen a munkavállaló szegények gyerekei felé fordult. A munkajövedelem utáni adóhitelt (EITC) 1975-ben hozták létre a munkavállaló szegények támogatására. Ez egy visszaigényelhető adójóváírás, ami azt jelenti, hogy azon családok, akiknek nem kell adót fizetni, a hitel nagyságának megfelelő pénzkifizetésre jogosultak. Az elmúlt időszak törvényhozása közel megkétszerezte az EITC nagyságát. Az 1995-ös költségvetési évre az Egyesült Államok pénzügyminisztériumának az EITC 17 milliárd dolláros kiadást jelent majd, ami körülbelül 85%-a annak az összegnek, amit a szövetségi és állami kormányzatok együttesen szándékoznak kifizetni a gyereket nevelő családok megsegítésére.



Ha a közelmúltban hozott törvények teljes mértékben bevezetésre kerülnek 1994-ig, akkor az alacsony jövedelmű családok tekintélyes nagyságú adóhitelre lesznek potenciálisan jogosultak. Egy egygyermekes család, melynek maximális jövedelme 7140 dollár – ezen és következő dollárösszegek az 1991-es jövedelmi szintnek megfelelően értendők –, ezen jövedelmének 23%-áig kaphat adójóváírási lehetőséget. A jóváírás/adóhitel maximális nagysága 1642 dollár. A 7140 és 11 250 dollár közé eső keresettel rendelkező családok ezen maximális összegre jogosultak. Ha a kiigazított bruttó jövedelem több, mint 11 250 dollár, akkor az adóhitel-igénybevételi lehetőség nagyságát az ezt meghaladó kereset, vagy kiigazított bruttó jövedelem – annak megfelelően, melyik a nagyobb – minden egyes további dolláronként 16.43 centtel csökkenti. A 21 250 dollárt meghaladó kiigazított bruttó jövedelemmel rendelkező családok már nem jogosultak adóhitel igénybevételére.

Az adóhitel nagyságának meghatározásánál bizonyos mértékben figyelembe vették a család nagyságát is. Két- vagy többgyermekes családok a keresetük 25%-áig jogosultak az adóhitelre, maximálisan 1785 dolláros nagyságig. Továbbá a családok pótlólagos adóhitelre is jogosultak lehetnek. Az év közben született gyermek 5 százalékponttal (vagy maximálisan 357 dollárral) növeli az EITC-t. Ha a család betegségi biztosítást fizet a gyerek után, akkor a biztosítási költség mértékében vagy pedig keresetük 6 százalékáig (maximálisan 428 dollár) további összegre jogosult. Ahogy az összeg eléri a küszöböt, a 11 250 és 21 500 dollár közötti jövedelmeknél fokozatosan csökkentik a kiegészítést. Egy betegségbiztosítást fizető kétyermekes család, ahol van egy újszülött, 2570 dollárig terjedő adóhitelre lehet jogosult.

A leírtak mutatják, hogy gyakran nehéz egyszerre több célt is elérni, melyek tényleges költségvetési korlátokhoz és az adminisztratív megvalósíthatóság szempontjaihoz kapcsolódnak. Az EITC amerikai tapasztalatai a különböző célok között létező trade-offokat mutatják.

### *Adminisztratív egyszerűség*

Az adminisztratív egyszerűség kedvéért az EITC a jövedelmeket ugyanúgy számítja, mint ahogy az adóterhek kiszámításánál történik. Az adóterhek meghatározásához használt jövedelemszámítás azonban különbözik a szegénységi küszöbnél használatostól. A korábbiakban már említett módon néhány kormányzati juttatást nem vesznek figyelembe az adóköteles jövedelem számításánál. Így lehetséges, hogy egy család, amely ilyen adómentes jövedelemhez jut, nem tekinthető szegénynek.

A trade-offot már az adóhitel jellegéből fakadó következmények is elősegítik. Könnyebb lenne elmagyarázni és ismertebbé tenni az adóhitelt, ha a megfelelés feltételei – mint például a jövedelmi küszöb – nem különböznének olyannyira a családok között. A szegénység meghatározását befolyásolja azonban a család mérete, és így az adóhitel viszonylag kedvezőbb lenne a kisebb méretű családoknak, mint a nagyoknak, ha a jövedelmi küszöb nagysága nem változna a családok nagyságával.

Az Egyesült Államokban az egyszerűség költségét azon családok számával lehet mérni, akik részesülnek az EITC-ből, de a szegénységi küszöb felett élnek. Mint azt az 5. táblázat mutatja, körülbelül 2,5 millió családnak, aki EITC-ben részesül, vagy másképp az összes részesülők 22%-ának pénzbeli jövedelme több mint kétszerese a szegénységi küszöbnek.

### *Költségvetési korlátok*

Az EITC más, alacsony jövedelmű családokra való kiterjesztése nagyon költséges lenne. Jelenleg mintegy 11 millió család – vagyis az összes család 11%-a – részesül EITC-ben. (Lásd 5. táblázat.) A részesülők köre körülbelül 2,3 millió családdal bővülne, ha a jogosultsági kritérium csak a jövedelmen és gyerekek nevelésén alapulna, de nem követelnék meg, hogy a szülők dolgozzanak. Ha az adóhitelt csak a keresetre és jövedelemre alapoznák, további 16,8 millió család lenne jogosult az EITC-re, kiterjesztve így azt a családok 25%-ára.

### *A munkavállalás és a házasságok támogatása*

Az Egyesült Államokban az EITC nagymértvű támogatása azon a hiten alapszik, hogy ez alternatívát nyújt a kormányzati jóléti programokkal szemben. Sokan úgy érzik, hogy a kormányzati segélyek nem ösztönzik a munkavállalást és a házasságkötést. Bár a jóléti segélyben részesülőknél előfeltétel a munkavállalás, illetve munkakeresés, ha hároméves vagy annál idősebb gyerekek van, a kereset csökkenti a kapható segély összegét. Továbbá, ha csak a család fő eltartója nem munkanélküli, munkaképtelen, vagy nyugdíjas, azok a családok, ahol két szülő van, nem kaphatnak a kormányzattól anyagi rászorultság okán pénzbeli támogatást. Ezzel szemben az EITC a bérek kiegészítését jelenti, és olyan családok is jogosultak adóhitelre, ahol az anya és az apa is jelen van. Ennek következményeképpen sokan úgy tekintik az EITC-t, mint amely támogatja a munkavállalást és a házasságkötést is az alacsony jövedelmű családok körében.

Mégis gyakran ellentmondás áll fenn ezen célok és azon szükség és kívánság között, hogy korlátozzák az alacsony jövedelmű családoknak nyújtott juttatásokat.



## 5. táblázat

## Az EITC-t igénylő családok szegénységi szint szerinti megoszlása, 1991-ben (1000)

A család pénzbeli jövedelme a szegénységi küszöbhez viszonyítva	EITC-ben részesülő családok száma		Családok, akik nem részesülhettek EITC-ben, mert:					
	Számban	%-ban	Nincs otthon gyerek		Családfő nem dolgozik		Nincs otthon gyerek és a családfő nem dolgozik	
	Számban	%-ban	Számban	%-ban	Számban	%-ban	Számban	%-ban
100%-nál kevesebb	3 068	27	4 078	24	1 522	67	4 799	28
125%-nál kevesebb	4 824	43	5 366	32	1 727	76	6 976	41
150%-nál kevesebb	6 475	57	6 645	40	1 864	82	8 799	51
200%-nál kevesebb	8 783	78	9 436	56	2 032	90	10 974	64
200% vagy több	2 495	22	7 340	44	235	10	6 133	36
Összes	11 278	100	16 776	100	2 267	100	17 107	100

Forrás: US Department of the Treasury Individual Income Tax Model.

Mint már fentebb említésre került, a 10 000 dollár feletti jövedelmeknél fokozatosan csökken az igénybevehető adójóváírás nagysága. Minden 11 250 felett keregett dollárért kapható EITC összege körülbelül 16 centtel csökken az egygyermekes családok számára. Beleszámítva a bérjárulékot és a személyi jövedelemadót, a munkavállalásból származó relatív jövedelem tovább csökken.

Vagyilagosan bizonyos tetszőleges jövedelmi szinteken a juttatásokat teljesen be lehetne szüntetni. E megközelítés eredménye a meghatározott jövedelmi szinteknél létrejövő 'szakadék' lehet. Ha az 1000 dolláros adóhitel csak a 10 000 dollárnál kevesebb jövedelemmel rendelkező családok számára lenne elérhető, akkor a küszöbnél bekövetkező 1 dolláros keresetnövekedés a családnak 1000 dollárba kerülne. A küszöbhez közeli jövedelemmel rendelkező családok részére a szakadék-effektus erőteljes gátlást jelenthet a további munkavállalással szemben.

A juttatások bármilyen, a jövedelemmel kapcsolatos korlátozása is büntetheti a házasságkötést. Az adófizetők részben, vagy teljes egészében elveszíthetik EITC-jogosultságukat, ha a házasságkötés a jövedelem számottevő növekedésével jár együtt. Mivel azonban a juttatások kezdetben együtt növekednek a jövedelem emelkedésével, két alacsony jövedelmű munkavállaló házassága révén az egyesített adóhitel összegének növekedésére számíthatnak.

### *Kedvezmények a gyerekek után*

Az EITC olyan családok számára elérhető, ahol van legalább egy munkavállaló, de az adóhitel nagysága függ a családban élő munkavállalók számától is. Azonos jövedelmi szint mellett azon családok, ahol mindkét szülő dolgozik, viszonylag rosszabbul járnak, mint ahol csak az egyik. A második esetben mind az adóhitel, mind pedig az egyszülős családoknak járó szolgáltatások is igénybevehetők (például: mosás, főzés, gyermekgondozás).

A visszaigényelhető adójóváírás összege az aktuális gyermekgondozási költségeket is tükrözhetné. Azonban a gyermekgondozás költségeire vonatkozó amerikai adatok azt mutatják, hogy ez nem elfogadható alternatíva. Az alacsony jövedelmű családok körében gyakori, hogy rokonok törődnek a gyerekekkel, amiért általában nem kell fizetni. A hatévesnél fiatalabb gyereket nevelő, alacsony jövedelmű családok majd feléne nincsenek pénzben felmerülő költségei, és a gyerek és eltartott-gondozás után járó adójóváírás nekik nem jelentene segítséget, még ha az visszaigényelhető lenne is. Azáltal, hogy az adóhitelt a rászorultságra és nem pedig bizonyos gyermekgondozási költségekre alapozzák, az EITC lehetővé teszi a családoknak, hogy megválaszthassák szűkös erőforrásaik legjobb elosztását.



6. táblázat

A minimumbérért, illetve annak kétszereséért dolgozók hipotetikus adóterhei az 1994-es törvényeknek és az 1991-es jövedelmi szintnek megfelelően

	Egyedülálló férfi		Egyedülálló kétgyermekes anya	
	minimum bér teljes munkaidőben	minimum bér kétszerese teljes munkaidőben	minimum bér teljes munkaidőben	minimum bér kétszerese teljes munkaidőben
Jövedelemforrások:				
bérek	8 840	17 680	8 840	17 680
bérráulék munkaadói része	676	1 353	676	1 353
Összes családi bevétel	9 516	19 033	9 516	19 033
Kiigazított bruttó jövedelem	8 840	17 680	8 840	17 680
– általános kedvezmény	3 400	3 400	5 000	5 000
– adómentességek	2 150	2 150	6 450	6 450
Adóköteles jövedelem	3 290	12 300	0	6 230
Szöv. jöv.adó	494	1 820	0	935
Bérráulék	1 353	2 705	1 353	2 705
Adóhitelek	0	0	1 785	637
Nettó adók	1 846	4 525	(432)	3 003
A család jöv.-nek százalékában	19%	24%	-5%	16%

7. táblázat

Kormányzati segélyben részesülők hipotetikus adóterhei az 1994-es törvényeknek és az 1991-es jövedelmi szinteknek megfelelően

	Egyedülálló kétgyermekes anya, jöléti transzfert kap	Egygyerekes házaspár az év egy részében munkanélküli segéllyel	Egygyerekes egyedülálló anya, édesanyjával lakik, aki kiegészítő nyugdíjat kap
Jövedelemforrások:			
bérek	0	13 005	13 005
ajándékok	2 100	0	0
bérráulék munkaadói része	0	995	995
Kormányzati transzferek	6 400	3 000	3 000
Összes családi jöved.	8 500	17 000	17 000
Kiigaz. bruttó jöved.	0	16 005	13 005
– általános kedvez.	0	5 700	5 000
– adómentességek	0	6 450	4 300
Adóköteles jövedelem	0	3 855	3 705
Szöv. jöv. adó	0	578	556
Bérráulék	0	1 990	1 990
Összes adó	0	2 568	2 546
Adóhitelek	0	861	1 354
Nettó adók	0	1 707	1 192
A család jöv.-nek százalékában	0%	10%	7%

## ***A feltételezett adóterhek***

Az adómentes jövedelmi szint és az adóhitel alkalmazásával a családoknak eltérő adóterhek vannak. A 6. és 7. táblázat azt mutatja, hogy öt hipotetikus amerikai családnak mekkorák a szövetségi és társadalombiztosítási adóterhei.

Mint azt a 6. táblázat mutatja, egy egyedülálló fiatal férfi, aki főállásban heti 40 órában a szövetségi szinten meghatározott minimális órabérért (4,25 dollár) dolgozik, személyi jövedelemadóként, illetve bérjárulékként 1846 dollárt, vagyis jövedelmének 19%-át fogja befizetni. A 6. táblázatból látható az is, hogy kolléganője, aki két gyermeket nevel egyedül, 432 dollár nettó juttatást kap a szövetségi kormányzattól. Ha a minimálbér kétszeresét keresik, akkor mindketten nettó befizetők lesznek a szövetségi kormányzattal szemben. A férfi által kifizetett adó (4525 dollár) még mindig meghaladja a kolléganőjét (3003 dollár), de a különbség kisebb, mint a minimálbér esetén volt.

Ha alacsony jövedelmű családok pénzübeli juttatást kapnak a kormányzattól, akkor a következmények már kevésbé egyértelműek. A 7. táblázat mutatja azt, hogy egy egyedülálló anya, akinek jövedelme elsősorban a kormányzat által adott juttatásokból áll, nem fizet jövedelemadót és bérjárulékot, mint ahogy az EITC követelményeinek sem felel meg. A szomszédos háztartásban élő férfi az év egy részében munkanélküli volt, miközben felesége otthon a fiukról gondoskodott. Összjövedelmük 17 000 dollár, nettó adókifizetésük pedig 1707 dollár volt. Egy másik szomszédnő az édesanyjával és leányával él. A nő dolgozik, édesanyja pedig az unokáról gondoskodik. Adóbevallását mint családfő tölti ki, de nem tekinthető eltartottnak édesanyja, aki kiegészítő nyugdíjban (Supplemental Security Income) részesül, mivel így az ő jövedelme meghaladja a személyi jövedelemadó-mentességi küszöböt. A keresete és háztartásának összjövedelme ugyanannyi, mint szomszédjéé, mégis, mivel az édesanyja által kapott kormányzati juttatások nem számítanak bele a háztartás megadóztatható jövedelmébe, ezáltal ő nagyobb EITC-re jogosult, mint a szomszédja. Nettó adókötelezettsége 1192 dollár, 515-tel kevesebb, mint a szomszédjéé.

## ***Egyszerűség és az adótörvény adminisztrációja***

Az adópolitika egyik fő célja az egyszerűség. Az adófizetőknek minimális költségekkel kell azonosítaniuk és megérteniük az általuk igénybe vehető kedvezményeket. Ha az adófizetők megértik azokat a kedvezményeket, melyek rájuk vonatkoznak, akkor jobban eleget tudnak tenni az adótörvény előírásainak. Emellett az adóhatóság kevesebb költséggel és alaposabban tudja ellenőrizni az adófizetők kötelezettségteljesítéseit, ha a kedvezmények egyszerű és ellenőrizhető feltételeken nyugszanak.



Az Egyesült Államok adótörvénye sok kedvezményt tartalmaz. Noha a legtöbb kedvezmény nem érinti a lakosság zömét, a standard adóbevallási ív (1040-es formanyomtatvány) mégis 67 sorból áll, továbbá a standard csomag hétféle, szabadon választható ütemezést tartalmaz. Mégis a legtöbb alacsony jövedelmű munkavállaló nem felel meg az engedmények követelményeinek. Az alacsony jövedelmű adófizetők és az Adóhivatal terheinek minimalizálásának érdekében az 50 000 dollárnál kisebb jövedelmű adófizetők számára külön formanyomtatványokat vezettek be. Az egyedülálló adófizetők az 1040EZ nyomtatványt használhatják ( ennek csak kilenc sora van), ha jövedelmük bérből vagy adóztatható ösztöndíjből származik, és ha kamatjövedelmük kisebb, mint 400 dollár. Más adófizetők az 1040A nyomtatványt használhatják – mely 33 sorból áll –, ha jövedelmük bérből, adóztatható ösztöndíjből, kamatokból, osztalékokból, nyugdíjból vagy pedig adóztatható társadalombiztosítási juttatásból származik. Az adófizetők több mint harmada használja ezeket a nyomtatványokat:

- 1987-ben 18,5 millió adófizető – vagy az adófizetők 17%-a – használta az 1040EZ nyomtatványt.

Körülbelül 17,4 millió adófizető (16%) az 1040A nyomtatványt.

- 1983-ban az Adóhivatal a gyermek és eltartott után járó adóhiteleket az 1040A nyomtatványon tüntette fel. 1987-re az adóhitelt igénylők 25%-a használta az 1040A nyomtatványt.
- Az EITC-ben részesülők kb. 58%-a tölti ki az 1040A nyomtatványt.

A szegénységi küszöbbel megegyező adómentes jövedelmi szint létrehozásának egyik célja az alacsony jövedelmű családok adóbevallási kötelezettségének megszüntetése. Bár, ha az alacsony jövedelmű családoknak nem lesz adófizetési kötelezettsége, lehet, hogy annak sem lesznek majd tudatában, hogy adóhitelt vehetnek igénybe. Széles körű tevékenység szükséges ahhoz, hogy felkeltsék a közvélemény figyelmét. Az Egyesült Államokban az Adóhivatal együttműködik az állami jóléti intézményekkel annak érdekében, hogy ismertté tegyék az EITC-t. Az Adóhivatal az adójóváírási lehetőségre potenciálisan jogosult adóbevallók tájékoztatását is elvégzi, ha ez azon az információon alapszik, hogy ők jövedelmük alapján alkalmasak lehetnek a hitelre.

Végezetül, mindenféle adórendszer magában hordoz bizonyos fokú bonyolultságot. A kormányzat esélyegyenlőséget teremthet minden adófizető számára az azal, hogy államilag támogatott tanácsadást nyújt azoknak, akik valószínűleg nem engedhetnek meg maguknak professzionális adótanácsadást. Így az Egyesült Államokban az Adóhivatal széles körű ingyenes tanácsadást nyújt az adófizetőknek. Az időseknek, a rokkantaknak, az angolul nem beszélőknek önkéntesek is segítséget nyújtanak adóbevallásuk elkészítésében.

## ***Következtetés***

E tanulmány célja az volt, hogy az alacsony jövedelmű családokat érintő néhány adópolitikai tervezési kérdést és elképzelést megvizsgáljon. Minden adórendszernek speciális követelményeket kell meghatároznia az alacsony jövedelmű családokkal kapcsolatban, mind a minimális adójövedelem megszabásában, mind pedig az adórendszer révén nyújtott pénzbeli segélynyújtás esetén. Az adópolitika kérdései olyan alapvető kérdéseket foglalnak magukba, mint az adófizetési egység, az adóköteles jövedelem meghatározása, és például az egészségügyi, illetve gyermekgondozási költségek megfelelő kezelése. Mint más adópolitikai kérdéseknél sem, itt sem szabad figyelmen kívül hagyni az adminisztrációs szempontokat. ◦

*Fordította Lóránt Gyöngyi*





**4.**

## **A jövedelem és a vagyon adóztatása**





## Méltányosság és hatékonyság: összeütköző elvek személyi jövedelemadó-rendszerek tervezésekor<sup>1</sup>

### Bevezető

Az alábbi tanulmány megírásával céloom az volt, hogy megvizsgáljam a méltányosság és hatékonyság elve közötti potenciális ellentmondásokat, amelyek a személyi jövedelemadó-rendszerek különböző aspektusainak tervezésekor kerülhetnek elő. Az ilyenfajta vizsgálat fontosságát abban látom, hogy segít körvonalazni azokat a nehéz döntési helyzeteket, amelyekkel a közép- és kelet-európai döntéshozók szembesülnek adóreformjaik végrehajtása esetén.

A közép- és kelet-európai átmenet jelenlegi folyamata azzal az egyedülálló lehetőséggel ruházta fel ezen országokat, hogy adórendszerüket (a nyugati adóreformerekkel ellentétben) egyik napról a másikra, a fokozatosság mint korlátozó tényező nélkül alakíthatják ki. Számos OECD-ország tapasztalata azt mutatja, hogy ha egyszer már egy adórendszer melletti választás megtörtént, és az adórendszert bevezették, annak megváltoztatása rendkívüli nehézségeket okoz. A férjet és feleséget külön adóztató rendszer bevezetésének és a jelzálogkölcsonre vonatkozó kamatkedvezmények mérséklésének problémái illusztrálják azt, hogy olyan emberek, akiknek egy korábbi partikuláris adóintézkedésből hasznuk származott, hogyan akadályozzák az elmozdulást egy racionálisabb adórendszer irányába. Ezért tartom rendkívül fontosnak azt, hogy a közép- és kelet-európai országoknak ilyen körülmények között józan döntéseket hozzanak. Az alábbi tanulmány célja így az, hogy felvessen néhány olyan kérdést, vitapontot, amelyekkel a döntéshozóknak a döntések meghozatalakor szükségképpen szembe kell nézniük.

A méltányosság és a hatékonyság között feszülő ellentét egyik legnyilvánvalóbb területe az adókulcs megválasztása. Először ennek problémáit kívánom tárgyalni. Emellett kitérek néhány olyan vitás kérdésre, amelyek a nem munkából származó jövedelmek, így például a tőkenyereség, a kamatfizetések adóztatása, valamint a család adó szempontjából való kezelése kapcsán merülnek fel. Az utolsó fejezetet összefoglalónak szánom az elemzés fő pontjainak áttekintésével.

<sup>1</sup> The Conflict Between Equity and Efficiency in Designing Personal Income Tax Systems. In: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991, Paris, 87-96.o. A fordítás a jelen publikáció hivatalos változatát képező angol szövegből készült. Ezúton is köszönjük az OECD hozzájárulását a tanulmány kötetünkben történő közléséhez.



## *Az adókulcs megválasztása*

Az adókulcsok megválasztása a méltányosság és hatékonyság közötti ellentmondás elsőrendű példájának tekinthető: az adórendszer progresszivitásának növelése, bár növeli a méltányosságot, a jövedelem forrásául szolgáló tevékenységekre visszatartó hatással van. Az előbbi nézetről azt mondhatjuk, hogy alapvetően helyes, de az ezzel kapcsolatos kérdésekben csak akkor lehet tisztán látni, ha felfedjük a progresszivitás koncepciójának lényegét és viszonyát a jövedelemmel együtt növekedő adókulcsokhoz.

## *Az adókulcsok számának megválasztása*

A progresszív adórendszer elfogadott definíciója a következő: olyan adórendszer, mely a nagyobb jövedelemmel rendelkezőktől jövedelmük nagyobb részét vonja el. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy mindez elérhető egy konstans adókulcs és jelentős adókedvezmények kombinálásával is – ezt a rendszert a következőkben lineáris adóztatásnak fogom nevezni. Mindemellett elég elfogadott a progresszivitásnak az a megfogalmazása, hogy olyan rendszer, amelyben az adókulcs a jövedelem függvényében növekszik (nemlineáris jövedelemadózás). Mivel az OECD-országok szinte mindegyikében a nemlineáris adózás gyakorlata áll fenn, érdekesnek tűnik annak a kérdésnek a felvetése, hogy a nem linearitás milyen különbségeket idéz elő a jövedelemelosztás és az ösztönzők terén. A kérdés a legkönnyebben akkor válaszolható meg, ha elképzelünk egy olyan országot, melynek adórendszere nemlineáris, majd számításba vesszük, mi történne akkor, ha ezt egy lineáris adórendszerrel helyettesítenénk, a bevételek azonos nagysága mellett. A jövedelemmegoszlás „alján” állók számára ez az alacsony adókulcs magasabbal való helyettesítését jelentené. Mindemellett, mivel a magasabb adó megemelné a bevételeket, ez az adókedvezmények növelését tenné lehetővé, ami viszont ahhoz vezetne, hogy az adófizetők legszegényebb rétegei feleslegessé válnának az adórendszer számára. Ez a változás egyértelműen azoknak kedvezne, akik rövid ideje fizetnek adót vagy kevésbé magas jövedelemmel rendelkeznek, mivel számukra a kedvezmények túlkompenzálnák az adókulcsok növekedését. Azok számára jelentene ez veszteséget, akik magasabb jövedelműek és a jövedelmek megoszlását tekintve középen foglalnak helyet, hiszen az adókulcsok növelése meghaladná a kedvezmények növekedését.

A lineáris adózásra való átállás a jövedelemeloszlás skáláján elöl állók számára csökkentené az adókulcsokat, ebből tehát a gazdagok hasznát húznának. Az adóvesztés azonban szükségessé tenné azt, hogy azt az adókulcsok növelésével vagy a kedvezmények csökkentésével ellensúlyozzák. Ez sértene a „nem gazdagok”

érdekét általában, de mivel a szegények számára, akik a jövedelmek megoszlását tekintve leghátul foglalnak helyet, ez a váltás korábban már haszonnal járt, az igazi terheket a közepes jövedelemmel rendelkezők viselnék. Így első benyomásunknak ellentmondva azt állíthatjuk, hogy a nemlineáris adózás inkább a közepes jövedelműek, mint a szegények számára kedvező. A gazdagok és szegények közös érdeke pedig egy lineáris adózás.<sup>2</sup>

Ez a következtetés meglehetősen gyengíti a nemlineáris adózás disztribúciós szerepét, habár a nemlinearitás elleni érvelés hatásosabban alkalmazható a jövedelemeloszlás alján, mint a tetején állók esetén. Csakugyan bizonyítható, hogy az Egyesült Királyságban, ahol az adókulcs egy széles jövedelemsávban állandó, de a kiugróan magas jövedelmekre magasabb adókulcsot alkalmaznak, az adórendszer nemlinearitása elosztási szempontból hasznos: a gazdagoktól származó többletadó az adóterhek csökkentését teszi lehetővé a szegény és a közepes jövedelmi helyzetű adófizetők számára. Habár a magasabb ráta ellen hatékonysági alapon kifogás emelhető: a magasabb ráta a teljesítmény visszafogásához vezethet.

Ezen érvelés jelentősége akkor érthető meg, ha tisztában vagyunk azzal, hogy a jövedelemadónak két elkülönült hatása lehet a munkakifejtésre (work effort). Először is, az adó szegényebbé teszi az embereket, és emiatt keményebb munkára ösztönzi őket, ha fenn akarják tartani életszínvonalukat. Másrészt, az adó csökkenti a többletmunka árát, és így csökkenti a munkakifejtést [munkakínálatot]. Sok esetben ez a két hatás kioltja egymást, így az adónak kicsiny hatása van a munkateljesítményre. Akárhogyan is, a magasabb jövedelmek adójának növelése a lakosság jövedelmének csak kis hányadát érinti; ez a tény pedig csökkenti az első hatást, és valószínűbbé teszi, hogy a második hatás kerül majd túlsúlyba, és az erőfeszítés csökkenni fog. Valóban, néhányan azt állítják, hogy a magasabb adókulcsok növelése olyan mértékben fogja csökkenteni a munkakifejtést, hogy az már csökkenti az adóbevételt. Ebben az esetben nincs ellentmondás a méltányosság és hatékonyság között. Egyik sem mutat javulást az adókulcsok növelésével.<sup>3</sup>

A fent említett pontokon túl más érvek is szólnak a lineáris adórendszer mellett. Először is, a nemlineáris adók visszatartanak a kockázatvállalástól, mivel egy jó kimenetelhez tartozó többletadó magasabb, mint egy rossz kimenetelből származó adócsökkenés.<sup>4</sup> Másodszor, a nemlineáris adók sokkal nagyobb terhet jelentenek

<sup>2</sup> Ezt az érvet *Dilnot és Morris* (1984) fejtette ki.

<sup>3</sup> E megállapítás távolról sem kézenfekvő, lásd *Dilnot és Kell* (1988). Érdekes, hogy az „optimális jövedelemadózára” (melyben mind a méltányosság, mind a hatékonyság elve érvényesül) vonatkozó számítások nem hoznak példát arra, hogy az adókulcsok a jövedelemmel emelkednének. Lásd *Mirrlees* (1971) és *Stern* (1971).

<sup>4</sup> A kockázatvállalás adózásra gyakorolt hatásának részletesebb tárgyalását a III. fejezetben végezzük el.



az olyan emberek számára, akiknek jövedelme évről évre jelentősen ingadozik. Harmadszor, azáltal, hogy az emberek egy részét mentesíti az adózás alól, a lineáris adózás csökkenti az adminisztratív költségeket és azon emberek számát, akik az adórendszer és a társadalombiztosítás összeférhetetlensége miatt a szegénység áldozatául estek.

E gondolatmenet tükrében talán nem meglepő, hogy számos OECD-ország az utóbbi időben csökkentette az adókulcsok számát és elmozdult a lineáris adórendszer felé, habár csak Svédország és Izland ment végig következetesen ezen az úton. A közép- és kelet-európai országoknak döntésük meghozatala előtt komolyan meg kell gondolniuk, vajon megéri-e a nem lineáris adórendszer bevezetése.

### *Az adókulcsok nagyságának megválasztása*

Ha már egyszer az adókulcsok számát meghatároztuk, a mértékek kiválasztása kerül sorra. Amint azt a fejezet elején megemlítettük, a magasabb adókulcs nagyobb újraelosztással és a munkaerő-kifejtés visszafogásával jár. Ez egy egyenes választás a méltányosság és a hatékonyság között: a magasabb adókulcs nagyobb adókedvezményeket tesz lehetővé és csökkenti a szegények által befizetett adót, de ugyanakkor visszafogja a munkát és más jövedelemszerző tevékenységeket. Az, hogy mit is tartanak a legmegfelelőbb rátának, a méltánytalansághoz való viszonyulástól és az adók munkavisszatartó képességéről alkotott vélekedéstől függ.

A méltánytalansághoz való megfelelő attitűd erkölcsi és politikai kérdés, ami a standard közgazdaságtani elemzés keretében nem válaszolható meg. Ezzel ellentétben, az adó teljesítményvisszatartó hatásának mértéke alapvetően az emberek viselkedéséből objektíven levezethető – noha ez nem jelenti azt, hogy könnyen meghatározható. Seregnyi empirikus munkát végeztek ezen a területen, sokféle eredménnyel. Nincs teljes megegyezés arról, hogy az adózás milyen mértékben csökkenti a teljesítményt, ám elég széles konszenzus alakult ki arra vonatkozóan, hogy amíg a férfiak munkakínálatának adórugalmassága csekély, a nőké, különösen a férjezetteké jelentősen nagyobb.<sup>5</sup> A hatékonysági megfontolások ezért azt sugallják, hogy a nőket kevésbé kell megadóztatni mint a férfiakat, noha a horizontális méltányosság szempontja kizárja ezt az ajánlást. Mindazonáltal a későbbiekben látni fogjuk, hogy ez a megfigyelés releváns a férj és feleség adózási szempontból külön való kezelésére.

Az adókulcs választását meghatározó szubjektív és objektív tényezők keveredése lehetetlenné teszi, hogy bármilyen világos következtetésre jussunk abban a kérdésben, hogy az egyes országokban hogyan kell az adókulcsot megválasztani. Mindamelllett a választás természete egyértelmű: méltányosság kontra hatékonyság.

---

<sup>5</sup> Lásd például *Blundell és Walker* (1986)

## *A nem munkából származó jövedelmek adóztatása*

A nem munkából származó jövedelmek magukba foglalják a ház- és földbérleti díjat, a kamatokat és osztalékokat, illetve a vagyonból származó tőkenyereségeket. Két alapvető kérdés fogalmazható meg az imént felsoroltak adóztatásával kapcsolatban. Először is, vajon kisebb mértékben kell-e adóztatni a tőkenyereséget a kamatnál és osztaléknál? Másodszor, a nem munkából származó jövedelmeket vajon nagyobb vagy kisebb mértékben kell-e adóztatni a munkajövedelmeknél?

Az OECD-országok gyakorlata nagyon különböző, emellett gyakorta meglehetősen bonyolult; ezért a továbbiakban csupán olyan lényeges problémák tárgyalására szorítkozunk, melyekkel új adórendszerek körvonalazásakor mindenképpen szembesülünk.

### *A tőkenyeresség kedvezményes adózása*

A méltányosság, igazságosság szemszögéből nézve, mivel a tőkenyeresség a kamat- és osztalékkifizetésekkel megegyezően a személyi jövedelem részét képezi, ugyanúgy is kell adózni utána.<sup>6</sup> Ezt az érvet az a megfigyelés is alátámasztja, hogy a jövedelmet legtöbbször meglehetősen egyszerű tőkenyerességgé konvertálni, így a tőkenyereségek adókedvezménye könnyű kibúvót jelent az adófizetés alól, ami csökkenti a kormányzat bevételeit és aránytalanul kedvez a gazdagoknak.

A preferenciális adózás a fenti érvek ellenében csak egy dologgal védhető, hatékonysági alapon. Eszerint az általánosan elfogadott szempont szerint a tőkenyeresség a kockázatvállalás jutalma, így adóztatása visszatart a kockázatvállalástól. Belátható, hogy ez különösen fontos a közép- és kelet-európai országok számára a kapitalizmus meghonosítására vonatkozó törekvésükben. Lássuk hát ezt az érvet kissé részletesebben.

Először is, mennyiben tekinthető a tőkenyeresség a kockázatvállalás jutalmának? Nehéz ezt megmondani, hiszen a biztonságos befektetések éppúgy hozhatnak tőkenyereséget, mint a kockázatosak. Másodszor, vajon a tőkenyeresség adóztatása valóban visszatart a kockázatvállalástól? Ez az adó kivetésének részletein múlik. Ha ugyanis a tőkevesztesség után nem jár adókedvezmény, akkor a tőkenyeresség-adó módosítja a nyereség és veszteség egyenlegét, és így elriaszt a kockázatos vagyontárgyak tartásától. Ám ha a veszteségek erejéig teljes adómen-

<sup>6</sup> Kérdéses, hogy a tőkenyeresség nominális vagy reálértéke képezze adó alapját. A válasz bizonyos mértékig attól függ, milyen más jövedelemforrásokkal végezzük az összevetést. Például a kamatkifizetések esetében általában inkább nominális, mint reálértéket veszünk alapul, mégis, a közmegegyezés szerint a tőkenyeresség reálértékét kell megadóztatni.



tesség jár, a tőkenyereségek adóztatása a kockázatvállalónak részleges biztosítást jelent, mivel ezáltal a „rossz időkben” csökken, „jó időkben” nő az adófizetési kötelezettség. Ez várhatóan növeli a kockázatvállalást.<sup>7</sup> Sok ország gyakorlata valahol e két szélsőség között helyezkedik el, az egyik év veszteségeinek a másik év nyereségeivel való ellensúlyozását csak korlátozottan engedve meg. Az viszont biztosan nem állítható egyértelműen, hogy a tőkenyereség-adó csökkenti a kockázatvállalást.

A tőkenyereség kedvezményes adóztatása mellett szóló hatékonysági érv tehát távolról sem meggyőző, ráadásul más, szintén hatékonysági érv ez ellen is felhozható: ha a tőkenyereségek adóterhe könnyebb, valami mást erősebben meg kell adóztatni, ami ellenkező irányú hatékonysági hatásokkal járhat. Ha a privatizáció bátorításra szorul, az alacsony részvényárak<sup>8</sup> valószínűleg hatásosabbnak bizonyulnak az adókedvezményeknél.

Összefoglalva tehát, a tőkenyereségekre vonatkozó adókedvezmények nyújtása mellett sem méltányossági, sem hatékonysági érvek nem szólnak, így itt nem találunk konfliktust. A tőkenyereség adóztatását tekintve mindemellett vannak azért bizonyos adminisztratív problémák, amelyek esetleg indokolhatják a kedvezményes elbírálást, de ezek vizsgálata már meghaladja e tanulmány kereteit. Megjegyzésre érdemes azért az a tény, hogy a legtöbb OECD-ország az elmúlt években csökkentette a tőkenyereségre nyújtott adókedvezmények mértékét.

### *A nem munkából származó jövedelem adókulcsa*

Miután az imént azzal foglalkoztunk, vajon a munkából származó, illetve a nem munkából származó jövedelmeket egyenlően kell-e adóztatni, érdemes lehet néhány megfontolás erejéig kitérniünk arra is, mit jelent valójában ez az „egyenlő adóztatás”. Főleg az lehet érdekes, vajon az azonos adókulcsot a beruházás nominális, vagy reálhozamára kell-e alkalmaznunk. Az OECD-tagállamok gyakorlata országról országra és vagyontárgyról vagyontárgyra változik. Mindamellett úgy tűnik, hogy főként a reálhozamokat adóztatják: a tulajdonosokat vagyontárgyuk reálérték-csökkenéséért csupán kompenzáló kifizetéseket ténylegesen nem számítják a jövedelmek közé.

A nem munkából származó jövedelem megadóztatását hatékonysági szempontból a reprezentatív egyén jövedelmét jelenlegi és – megtakarítás útján – jövőbeli fogyasztása között felosztó döntésén keresztül szokás tárgyalni. A jövedelem már maga is adó tárgyat képezi, majd a folyó fogyasztásra költött része után forgalmi

<sup>7</sup> Ennek az érvek mélyebb formális elemzését tartalmazza Atkinson és Stiglitz (1980) 4. fejezete.

<sup>8</sup> Az Egyesült Királyságban a privatizált vállalatok részvényeit alacsony áron kínálták megvételre, s az eredmény jól illusztrálja, mennyire sikeres ez a módszer a tulajdonátalakítás bátorításában.

adót is kell fizetni. A megtakarított rész (plusz a kamat<sup>9</sup>) után, amikor végül is elköltik, ugyancsak jár forgalmi adó, de a kamat maga is beszámít a jövedelemadóalapba. A megszerzésekor már egyszer megadóztatott pénz kamata így még egyszer adózik. Erre a jelenségre sokszor mint a „megtakarítások kettős adóztatása” szoktak hivatkozni. Az egyén által kapott kamatláb lényegében tehát csökken a nem munkából származó jövedelmek adójának mértékével.

Ez a kamatcsökkenés várhatóan lepassztja az egyének által vállalt megtakarításokat. A megtakarításcsökkenés valószínű nagyságának becsült értéke széles határok<sup>10</sup> között mozog, de bármekkora legyen is pontos mértéke, a magánmegtakarítások élénkítésének szükségét érző országoknak komoly megfontolás tárgyává kell tenniük ezt a hatást.

Részint ilyenfajta megfontolások eredményeképpen sok OECD ország nyitva hagy különböző utakat a megtakarítások adózásának mérséklésére (úgy mint például a nyugdíjjárulék után járó adókedvezményt). Mindemellert azonban egyikük sem alkalmazza az elvet teljes következetességgel, vagyis nem szűnt meg a megtakarítások kettős adóztatása (ami például kiadási adó [expenditure tax] bevezetésével lenne elérhető). Ez azt jelenti, hogy néhány vagyontartási forma az adózás szempontjából a többihez képest kedvezményezett helyzetbe került, ami a pénzpiacok eltorzulásához vezetett. E torzulásokat az elmúlt néhány évben ugyan csökkentették, de még így is lényegesek maradtak. Egy megtervezett adórendszernek tehát már kezdettől fogva e torzulások minimalizálására kell törekednie.

Visszatérve a méltányossági megfontolásokhoz, a horizontális méltányosság egyik szempontjának lényege az, hogy minden jövedelemforrást egyenlően kell kezelni, így a nem munkából származó jövedelmet ugyanakkora adókulccsal kell terhelni, mint a munkajövedelmet. Ám a fenti hatékonysági érveléssel már tisztáztuk, hogy a kamatot hozó megtakarításokat egyszer már megadóztatták – így a nem munkából származó jövedelmek egyenlő adózása mellett szóló fenti érvet már jóval nehezebb elfogadni.

Másrészről, a méltányosság egy másik felfogását követve amellől érvelhetünk, hogy némely jövedelemtípust keményebben kell megadóztatni, mivel megszerzésük kevesebb áldozattal járt a haszonélvező számára. E gondolatmenet szerint az örökölt vagyon után kapott kamatokat nagyobb adóval kell sújtani mint a munkajövedelmet. A valóságban ezt a legtöbb olyan OECD-tagállam, ahol mérsékeltek a megtakarítások kettős adóztatását, úgy oldotta meg, hogy korlátozottan ugyan, de lehetővé tették a megtakarításoknak a munkajövedelem adóalapjából történő levonását, korlátozva ezzel az örökölt vagyonból származó hasznot. Érvek hozhatók fel amellől is, hogy a

<sup>9</sup> Hasonló érvelés alkalmazható a nem munkából származó jövedelem más formáira is.

<sup>10</sup> Az ebben a témában végzett empirikus kutatásokról ad áttekintést Atkinson és Stiglitz (1980) 3. fejezete.



vagyon örökléséből származó méltánytalanságokat inkább közvetlenül örökösödési illetékeken, adókon keresztül, semmint közvetetten, a jövedelemadókon át kell korrigálni.

A vertikális méltányosság talaján állva találhatunk érvet az ellen a gyakorlat ellen is, mely szerint a megtakarítások az adóalapból leírhatók: a gazdagabb emberek általában jövedelmük nagyobb hányadát takarítják meg, és így e kedvezmények révén aránytalanul nagy előnyhöz jutnak. Ez a gazdagok számára kedvező redistribúció mindamellett ellensúlyozható a jövedelemadókulcs(ok) emelésével, s egy ilyen elmozdulás egyben az adóalap-csökkentésekből származó bevételkiesést is kárpótolhat.<sup>11</sup>

Összefoglalva: hatékonysági alapon érvelhetünk a megtakarítások adóalapból történő leírása mellett, s ez különösen a magánmegtakarításokat bátorítani szándékozó közép- és kelet-európai országok esetében lehet releváns. Jóllehet méltányossági alapon érvelhetünk egy ilyen adópolitika ellen, az ellenérvek könnyen leszerelhetők az adókulcsok szerény emelésével és örökösödési adók bevezetésével. Ezáltal – ahogy a tőkenyeresség adóztatásánál is láttuk – nincs igazán konfliktus a méltányossági és hatékonysági szempontok között.

### *A kamatfizetések kezelése*

Az OECD-országokban az általános szabály az, hogy a kamatfizetések csak a hozzájuk kapcsolódó jövedelemből vonhatók le; így berendezések vásárlásakor a felvett kölcsön kamata annak az üzletnek a jövedelméből írható le, amely a berendezést használja. E szabály alól azonban vannak kivételek. Néhány ország mindenféle kamattörlesztés, így a tartós fogyasztási cikkek vásárlására felvett hitelek után járó kamatok levonását is megengedi. Hasonlóan, a legtöbb ország a ház- és lakásvásárlási kölcsönök kamatbefizetéseinek leírását is lehetővé teszi, abban az esetben, ha azt tulajdonosa fogja használni.

Az általános szabály mögött meghúzódó filozófia elég nyilvánvaló. Az üzleti kölcsön esetében a berendezésből származó jövedelem adózni fog, így, implicite a kölcsön kamata is. Tartós fogyasztási cikkek esetében azonban a jószág szolgáltatásainak értéke (ami szintén egyfajta jövedelem) nem adózik, így nincs ok arra, hogy a kamatot az adóköteles jövedelem terhére elszámoljuk. Ezáltal, habár az a kedvezmény, amikor minden [az adózó által teljesített] kamatfizetés leírható az adóalapból, úgy tűnik, nem befolyásolná a pénzeszközök különböző felhasználása

<sup>11</sup> Felmerülhet az a kifogás, hogy a magasabb adókulcsok a munkateljesítmény visszatartásához vezetnek, de akkor fontos azt is megjegyeznünk, hogy a magasabb adókulcsok csak a jövedelem azonnal elfogyasztott részére vonatkoznak. Ezáltal az adóbefizetés a teljes jövedelem (és így a munkateljesítmény) növekedésével a korábbihoz képest magasabb lesz, teljesítmény-visszatartó hatás nélkül.

közötti választást, ez az állítás nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a kölcsönök egy részéből származó hasznok adóznak, míg mások nem.

A tulajdonos által használt ház/lakás vásárlásakor keletkező kamatok leírhatósága mutatja a legjelentősebb kivételt az általános szabály alól. A fenti érvelés azt sugallja, hogy a ház/lakásvásárlási kölcsön kamatai csak akkor lehetnének levonhatók, ha a házból/lakásból származó jövedelem adóköteles lenne. Az ilyen adózás csak az olyan házakra és lakásokra vonatkozik, amelyeket kiadási, bérbeadási céllal vásárolnak meg, de a tulajdonos által használt házakra csak akkor, ha az imputált lakbér adózna és a ház/lakás értéknövekedése a tőkenyereség-adó hatálya alá esne. Az OECD-országok többsége vagy egyáltalán nem adóztatja az imputált lakbéreket és a tulajdonos által lakott házakon/lakásokon keletkező tőkenyereségeket, vagy ha igen, akkor is csak kedvezményesen. A tulajdonos által lakott házak/lakások preferenciális adózását gyakran társadalmi és politikai tényezők indokolják.

Mi a helyzet a közép- és kelet-európai országokkal? Vajon átvegyék-e ezt a tulajdonos által használt házakra/lakásokra vonatkozó kedvezményes adózást? Egyrésztől az állítható, hogy a saját otthonnal való rendelkezést támogatni kell, másrésztől viszont az is igaz, hogy az ipar privatizációja ezen országok számára sokkal fontosabb, mint a lakások magánkézbe adása, így az emberek felhalmozott vagyonát nem ilyen céllal kellene befektetni. Ráadásul, ahogy arra számos OECD-ország már rá is jött, ez a kedvezmény még rendkívül költséges is, nem véletlen, hogy néhány ország az utóbbi években hozzá is látott e kedvezmények mértékének csökkentéséhez.

Így a kamatfizetéseknek a megfelelő jövedelmekből való leírhatósága nem szolgálhat nyomós hatékonysági érvként az általános szabály megsértésére. Disztribúciós érvet is nehéz felhozni mellette. A fenti lakáspéldát véve, a kamat leírhatósága általában a társadalom gazdagabb rétegeit hozza jobb helyzetbe, hiszen ők azok, akik nagyobb ház megvételét és nagyobb kölcsönök elviselését is megengedhetik maguknak. Tehát újra csak arra a következtetésre jutottunk, hogy nincs ellentét a méltányosság és a hatékonyság között.

## ***A család mint adóalany***

Az OECD-országok adózási gyakorlata erősen különbözik a tekintetben, hogy hogyan veszik figyelembe a család összetételét a személyi jövedelemadók megállapításánál. Néhány ország esetében a gyermekek és házastársak összevont kezelése a jellemző. Az alapvető elvek vizsgálatának érdekében azonban egyszerűbb azt az esetet nézni, amikor a gyerek adó szempontjából való kezelése elkülönül a férj és feleség adózásától.



## *Hogyan kezeli az adórendszer a gyermekeket?*

Az országok többsége rendelkezik olyan, állami erővel kiépített rendszerrel, amely a gyermekes családok pénzügyi segélyezését biztosítja. Számos esetben a segítség az adórendszeren keresztül nyilvánul meg, habár ennek pontos gyakorlata erős eltéréseket mutat. Az adórendszer ilyen célú felhasználása azonban sokszor anomáliákhoz vezet. Először is, ez gyakran azt jelenti, hogy azok a családok, akiknek jövedelme oly alacsony, hogy nem éri el az adóköteles sávot, nem részesülnek ebből a kedvezményből.<sup>12</sup> Másodszor, az adókedvezmények és családi együtthatók (family quotients) rendszerében a kedvezmény mértéke azon családok esetében nagyobb, akik magasabb jövedelemmel rendelkeznek, mivel az adókulcs a jövedelemmel együtt nő. Elosztási szempontból nézve sokkal igazságosabbnak tűnik az a megoldás, ha a családok olyan segítséget kapnak, mely nem a jövedelemmel együtt növekszik, és emellett vitatható a kedvezményezettnek körének a tehetősebb családokra való leszűkítése is. Az egyenlő [csak a gyerekszámától függő, a jövedelemtől független] segélyezés mint cél egy gondosan megtervezett adóhitelrendszeren (tax credit system) keresztül megvalósítható, ám legegyszerűbben úgy érhetnénk el, ha a családoknak nyújtott juttatásokat elkülönülten kezelnénk az adórendszerből.

Hatékonysági alapon sem magyarázható meg az, hogy miért lenne jobb megoldás a családoknak szánt juttatást inkább adócsökkentés, mint egységes segély formájában adni (amilyen például az Egyesült Királyság családipótlék-rendszere). Mindkettő növeli a családi jövedelmet, és csökkenti a teljesítményt. Csak akkor van különbség a kettő között, ha a gyermekekre vonatkozó adókedvezmények hatására a kiegészítő jövedelmek adókulcsa csökken. De még akkor is, ha ez az eset áll fenn, semmi okunk azt feltételezni, hogy az adókulcs ilyen szelektív csökkentése hatékonyabb, mint egy egységes, a gyermektelen dolgozókra is vonatkozó kedvezmény.

Ezért semmilyen méltányossági és hatékonysági érv nem szól amellett, hogy a gyermekes családok támogatása az adórendszeren keresztül történjék.

### *A férj és feleség adózása*

A férj és feleség adózásával kapcsolatos kérdések valamiféleképpen különböznek az előzőektől. A méltányosság szempontjából nézve a kérdések főleg a különböző családtípusok közötti horizontális méltányosságra vonatkoznak, míg a hatékonysági megfontolások tárgya az adórendszernek a családok nők munkakínálatára kifejtett hatása lehet.

<sup>12</sup> Ilyen esetekben a segélyezés feladatát gyakran a társadalombiztosítási rendszer látja el. Ezen rendszerek működési problémáinak vizsgálata túlmutat a jelen tanulmány keretein.

Vizsgálódásunkat kezdjük a horizontális méltányosság kérdésével. Tekintsünk két különálló embert, a maga munkájával és adókedvezményeivel. Ha összeházasodnak, és mindkettő továbbra is dolgozni fog, vajon ugyanannyi adót kelljen-e fizetniük, mint előtte? Néhányan erre azt mondanák, hogy többet, hiszen a megélhetési költségeik csökkentek. Mások viszont azt állítanák, a kormánynak ösztönöznie kellene a házasságot, és ezért csökkentenie az adóterheket. Mindezek mellett a vélemények egy jelentős része szerint az adórendszernek a házasságra nézve „semlegesnek” kell lennie.

A következő lépésben tételezzük fel, hogy a házastársak egyike úgy dönt, nem dolgozik tovább. Következhet-e vajon ezen döntéséből a továbbra is dolgozó házastárs adókötelezettségeinek csökkenése? Néhányan erre azt felelnék, hogy nem, hiszen a döntés szabad elhatározásából született. Mások azt mondanák, hogy igen, mert a háztartás ezzel rosszabb körülmények közé került; főleg akkor, ha a döntést a gyermekvállalás motiválta.

A kérdés az, hogy milyen következményei lesznek a különböző nézőpontoknak a személyi jövedelemadó-rendszerek megtervezésére nézve. Az a nézet, amely szerint az adórendszer legyen házasságsemleges, azt vonja maga után, hogy a házasságkötés ténye nem jelenthet változást az adózási gyakorlatban. Az ilyen megközelítésnek gyakran megvan az az előnye, hogy kizárja a patriarchális szempontokat az adórendszerből. Mindamellet az is meg kell jegyeznünk, hogy a különadózás lehetővé teszi az adórendszer számára azt, hogy támogassa a házasságot akkor, ha a házasság magasabb személyes adókedvezményeket kapnak az egyedülállóknál.<sup>13</sup>

Ha azonban úgy gondoljuk, hogy az adórendszernek támogatnia kellene az olyan párokat, akiknél az egyik fél úgy döntött, hogy nem dolgozik tovább, akkor a különadóztatás rendszerét úgy kéne módosítani, hogy megengedje a munkaviszonyban maradóknak azt, hogy nem dolgozó házastársa adókedvezményét is igénybe vegye.<sup>14</sup> Más esetben nem engedhető meg az adókedvezmények házasságfelek közti átruházása.

A vertikális méltányosság szempontjából a különadózás ellen azt szokták kifogásként megemlíteni, hogy a gazdagabb pároknak kedvez. Ez különösen igaz olyan adórendszerekben, ahol az adókulcs a jövedelemmel együtt nő, mivel ekkor a két jövedelem szeparálásával a párok adózási szempontból jobb helyzetbe kerülnek.<sup>15</sup> Ez gyakran különösen kivédhetetlennek tűnik a nem munkából származó jövedelmek

<sup>13</sup> Ez fog az Egyesült Királyságban is bekövetkezni, ha a különadózást bevezetik. Elvben olyan adórendszert is el lehetne azonban képzelni, mely a házasság adókedvezményének csökkentésével mérsékelni kívánná a házasságok számát. Ilyen – tényleges vagy javasolt – rendszerről azonban nem hallottam.

<sup>14</sup> Ugyanez a hatás érhető el olyan módszerekkel is, amelyek olyan pároknak nyújtanak speciális segítséget, akiknél az egyik fél nem dolgozik.

<sup>15</sup> Ezen hatásoknak az Egyesült Királyságban mért nagyságát l. *Dilnot, Johnson és Stark* (1990).



esetében, ahol a jövedelmeknek a házaspár közötti felosztása tetszőleges, s ezzel a magasabb jövedelmű fél úgy tud manipulálni, hogy minimalizálja együttes adóterheiket.<sup>16</sup> Az előbbi eset a vertikális és horizontális méltányosság közötti konfliktusra szolgáltat példát. Mivel azonban az országok a lineáris adóztatás rendszerre felé haladnak, e probléma jelentősége csökken.

A szeparált adózás hatása hatékonysági szempontból nézve viszonylag kicsiny. Mint ahogy erről már szót ejtettünk, a különadó az adóbefizetések és a kiegészítő jövedelmek adóterheinek csökkenéséhez vezethet – ami azonban nem különbözik bármely adócsökkentés hatásától, és könnyen ellensúlyozhatóvá válik az adókulcsok kismértékű emelésével.

Ezzel ellentétben az átruházható kedvezmények hatékonyságra gyakorolt hatása jelentős lehet.<sup>17</sup> Át nem ruházható kedvezmények esetén mindkét fél megkapja a jövedelem adómentes első részét, és ez ösztönzőként szolgál arra, hogy közel addig a pontig dolgozzon, amíg a kedvezmény tart. Átruházható kedvezmények esetén viszont ez az ösztönző elvész. Ha az egyik fél nem dolgozik, kedvezménye házastársa jövedelemadó-alapjából írható le. Ezért ha munkába áll, az őt megillető kedvezmény házastársánál kiadásként jelentkezik: a házaspár együtt az összes többletjövedelem után fog adót fizetni. Így az átruházható kedvezmények rendszere visszafogja a másodlagos munkaerőt, és általában a nők részvételét a munkában. A női munkaerő részvételi szintje a közép- és kelet-európai országokban elég magas, s azt a hatást, amit az átruházható kedvezmények gyakorolnak e szintre, ezen országoknak fontos figyelembe venniük.

A különadó önmagában nem okoz konfliktust a méltányosság és a hatékonyság között, ám az átruházható kedvezmények (vagy hozzá hasonló intézmények) bevezetésének elfogadása vagy elvetése közötti választás már igen. Mindemellett, ez az összeütközés már csak két okból sem gyakori: először is, az emberek egy része nem fogadja el az átruházható kedvezményeket támogató méltányossági érvet; másodsor, a hatékonysági indok összekapcsolható egy, a nemek egyenjogúsága mellett szóló érveléssel: a nők magas részvételi aránya a munkavállalásban tekinthető a nemek politikai és társadalmi egyenjogúságának követelményeként.

## **Összefoglalás**

E tanulmányban a személyi jövedelemadó-rendszerek néhány alapvető fontosságú jellemzőjét méltányossági és hatékonysági szempontok szerint tekintettük át,

---

<sup>16</sup> Ilyen okból kifolyólag néhány ország csak a munkajövedelmek szeparált adózását teszi csak lehetővé.

<sup>17</sup> Lásd *Blundell, Meghir, Symons és Walker* (1984).

beleértve azokat a vonásokat is, melyek megkülönböztetett fontosságúaknak tűnnek a közép- és kelet-európai országok számára.

A méltányosság és hatékonyság között az adókulcs megválasztásánál, valamint a házastársak adóztatásának kérdésében találtunk összeütközést. Más területeken ezzel szemben nem volt hasonló konfliktus: a két szempont figyelembe vétele némely kérdésnél ugyanabba az irányba hatott, más esetekben pedig az egyik vagy a másik szempont semlegesnek bizonyult.

A két cél közötti konfliktus „korlátozott területét” tekintve érdekes feltenni azt a kérdést, hogy az OECD-országok gyakorlata miért mutat olyan nagy különbségeket, és miért áll oly sok esetben távol attól, amit ésszerűnek nevezhetnénk. A válasz részben az, hogy nem vették figyelembe azokat az adminisztratív természetű problémákat, amelyek néhány elméletileg vonzó rendszert oly nehézkessé és költségessé tesznek. Emellett gyanítom, hogy a válasz másik része az, hogy ezek az országok a múltban követtek el hibákat (politikai nyomás vagy egyszerű félreértés eredményeként), és hogy nagyon nehéz ezeket meg nem történné tenni akkor, ha már egyszer az adókedvezmények szavazótáborát állítottak maguk mellé, vagy tőkésítették őket. Ezen a ponton hangsúlyozandó annak fontossága, hogy megbizonyosodjunk arról, vajon az adórendszer a kezdetektől fogva jól megtervezett-e, és főleg arról, nem tartalmaz-e olyan adókedvezményt, amit később esetleg vissza kell vonni.

*Fordította Lóránt Györgyi*

## **Hivatkozások**

- Atkinson, A. B. – J. E. Stiglitz* (1980): *Lectures on Public Economics*, London: McGraw-Hill.
- Blundell, R. W. – C. Meghir, E. Symons – I. Walker* (1984): On the reform of the taxation of husband and wife: are incentives important? *Fiscal Studies*, Volume 5, No. 4.
- Blundell, R. W. – I. Walkers* (1986): A life cycle consistent empirical model of labour supply and commodity demand using cross section data. *Review of Economic Studies* (Econometrics Special Issue).
- Dilnot, A. W. – C. N. Morris* (1984): Progressivity and graduation in income tax. *Fiscal Studies*, Volume 5, No. 4.
- Dilnot, A. W. – P. Johnson – G. Stark* (1990): Savings, independent taxation and the 1990 Budget. *Fiscal Studies*, Volume 11, No. 2.
- Dilnot, A. W. – M. Kell* (1988): Top-rate tax cuts and incentives: some empirical evidence. *Fiscal Studies*, Volume 9, No. 4.
- Mirrlees, J. A.* (1971): An exploration in the theory of optimum income taxation. *Review of Economic Studies*, Volume 38.
- Stern, N. H.* (1976): On the specification of models of optimum income taxation. *Journal of Public Economics*, Volume 6.



## Közösségi közgazdaságtan és a közgazdaságtan közönsége<sup>1</sup>

### Bevezetés

[...] A közösségi gazdaságtan (public economics) egyike azon területeknek, ahol az európai közgazdászok hatása különleges jelentőségű volt. Hosszú időn keresztül sorozatosan lényeges eredményeket értek el mind az elemzési eszközök, mind az elméleti kutatás terén; ugyanakkor az európai iskola egyik legfőbb erőssége e témában éppen a közösségi gazdaságtannak a kormányzati politikában történő alkalmazására való törekvés volt. [...] Úgy vélem, szükség van a közösségi gazdaságtan szerepének némi újraértelmezésére, nem utolsósorban a közösségi választás (public choice) elméletének hívei felől e tudományágat ért bírálatok miatt, amelyek szerint a közösségi gazdaságtan tévúton jár, amikor szerepét valami teljhatalommal felruházott és céltudatosan a társadalom jólétével törődő kormány tanácsokkal való ellátásában látja. Ez ugyan bizonyára harnisan írja le a modern közösségi gazdaságtan művelői közül sokak törekvéseit, de azt hiszem, a bírálat arra készíthet bennünket, hogy újra megvizsgáljuk, kik alkotják az általunk megcélzott közönséget és milyen eszközökkel próbáljuk velük közölni a közösségi gazdaságtani elemzés eredményeit.

Ez hát az indoka, hogy a [...] címben a „közgazdaságtan közönségére” hivatkoztam, amivel pusztán arra szeretnék utalni, hogy célbavett hallgatóságunk nem csupán hivatalnokokból és kulcsminiszterekből áll, sokkal inkább arra kell törekednünk, hogy a közösségi politikáról folyó vitát a lehető legszélesebb körben ismertessük. Az elemzés ugyanúgy szolgálhatja ellenzéki politikusok tájékoztatását, mint a kormányét; szólhat újságíróknak és politikusoknak egyaránt; törekedhet nyomáscsoportok befolyásolására éppúgy, mint közhivatalnokokéra. Célunk, hogy magasabbra emeljük azt a [gondolkodási] színvonalat, amely a felvetődő kérdések vitáira és a szavazók döntéseire jellemző. Fontos következmény, hogy változatos érdekekkel kell számolnunk – magam is megkülönböztetett figyelmet igyekszem majd fordítani arra, hogy az oly különböző érdekeket sikerüljön úgy beépítenem az elemzésbe és az eredmények ismertetésébe, hogy azok egyaránt jelentéssel bírjanak a különféle célokat magukénak valló egyének számára.

<sup>1</sup> Public Economics and the Economic Public. In: European Economic Review, 1990, 3-4, 225-248.o. A tanulmányt A. B. Atkinson szíves engedélyével közöljük, melyért ezúton is köszönetet mondunk.

A felvetődő kérdések vizsgálatára tekintsünk egy konkrét esettanulmányt: a személyi jövedelemadó adókulcsszerkezetének reformját. Azzal, hogy az adóreformot teszem a vizsgálat tárgyává, nem vagyok egyedül: miután már elkezdtem dolgozni ezen a tanulmányon, felfedeztem, hogy Henry Aaron egy [...] 1988-as előadásában a közgazdaságtani kutatásnak a gazdaságpolitika kialakításához való hozzájárulását vizsgálta, s felhozott két példája közül az egyik szintén az adóreform volt. Aaron a közösségi közgazdaságtan egyik – az empirikus adózási modelleket tárgyaló – ágának viszonylagos sikerét szembesíti e tudományterület egy másik, az optimális adózás normatív alapelveivel foglalkozó ágának kudarcával. Viszont mivel ekkorra már elhatároztam, hogy a közösségi közgazdaságtannak épp ez a két ága az, amelyet e tanulmányban a vizsgálat középpontjába kívánok állítani, ezért kommentálni fogom Aaron megállapításait, mivel, noha érdeklődésre számot tartónak találom, de nem osztom teljességgel a bennük tükröződő nézeteket.

### ***Jövedelemadó-reform négy országban***

Kezdjük az Egyesült Államokban 1986-ban bevezetett adóreformmal, amely Pechman szerint „az adózással kapcsolatos törvényhozatal legjelentősebb mozzanata azóta, hogy a második világháború alatt a jövedelemadó a tömegek adójává vált” (1987, 11. oldal). Ennek megvan az az előnye, hogy közismert, ezért nem kell a részletekbe túlságosan belemennem. Az amerikai adóreform azon jellegzetessége, amire Aaron összpontosít, az adóalap meghatározása: „az adópolitika központi kérdése, hogy a háztartásokat vajon teljes (a fogyasztás és megtakarítás összegként felfogható) jövedelmük, vagy csupán fogyasztásuk alapján kell-e adóztatni” (1989, 11. oldal). Világos, hogy az Egyesült Államok 1986-os adótörvénye tartalmazott néhány fontos, az adóalapul szolgáló jövedelmek körének kitágítására szolgáló elemet; valamint, hogy szignifikáns eltolódás mutatkozott az egyénitől a társasági jövedelemadó felé. Ugyanakkor voltak, akik az adóalapot érintő reform mértékével kapcsolatban kérdéseket vetettek fel. Musgrave arra a tényre hívta fel a figyelmet, hogy az adóalap bővítéséből 1988-ban származó bevételt legfeljebb 50 milliárd dollárra becsülték, s ehhez képest az adókiadásokból [tax expenditures: az adókedvezmények miatt be nem folyó költségvetési bevételek] származó teljes veszteséget mintegy 400 milliárd dollárra (1987, 62. oldal). Stiglitz szerint „az 1986-os adóreformtörvény talán legnagyobb hibája az, hogy az adóalapot csak igen korlátozott mértékben tágitotta” (1988, 614 oldal). A külső megfigyelő számára úgy tűnik, hogy legalább ugyanekkora figyelmet kell szentelni a *személyijövedelemadó-kulcsok szerkezetében* bekövetkezett változásoknak, ezt fogom a következőkben a vizsgálat középpontjába állítani.



*I. táblázat*

**Határadókulcsok az adóreform előtt és után**

	Előtte	Utána
USA	1984: 11%, 12%, 14%, 16%, 18%, 22%, 25%, 28%, 33%, 38% 42%, 45%, 49%, 50%	1988-tól 15%, 28%, és egy átmeneti 33%-os sáv
Nagy-Britannia	1979: 25%, 33%, 40%, 45%, 50%, 55%, 60%, 65%, 70%, 75%, 83%	1988-tól 25% és 40%
Németország	1986: 22%-tól 56%-ig köbösen emelkedő	1990-től 19% és 53% között lineárisan emelkedő
Franciaország	1984: 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 30%, 35%, 40%, 45%, 50%, 55%, 60%, 65%	1990-től 5%-tól 56,8%-ig 11 lépcsőben emelkedő

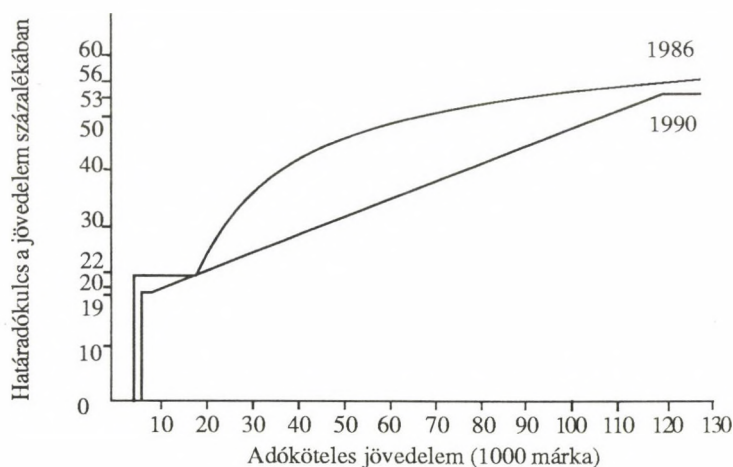
Az adókulcsok struktúrájában valóban drámai változás következett be: a 11%-tól 50%-ig emelkedő tizennégy adókulcs helyét egy 15%-os és 28%-os rátákból álló kétadókulcsos rendszer vette át (az átmeneti 33%-os kulcsra az egyéni kivételek és az alacsony adókulcsú sávok fokozatos megszűnése miatt van szükség). Az adókulcsstruktúra eme „összeomlását” Musgrave „az egységes kulcsú adózás felé tett óriási lépés”-ként értékelte (1987, 65. oldal). Az adókulcsok változását az 1. táblázatban foglaltuk össze. (Meg kell jegyeznünk, hogy a személyi adózás vizsgálatakor itt csak a kormányzati központi jövedelemadóra vagyunk figyelemmel, a helyi jövedelemadókat, társadalombiztosítási adókat vagy a jövedelemvizsgálathoz kötött segélyekre való jogosultság elvesztésében közvetve megjelenő adókat számításán kívül hagyjuk).

Az Egyesült Államok példájára széles körben hivatkoztak az Egyesült Királyságban is, amely a következőnek vizsgálandó ország. Itt megint csak jelentősebb változások voltak a személyi jövedelemadó kulcsainak struktúrájában. Ahhoz képest, hogy Thatcher asszony hatalomra kerülésének idején 11 darab, 25%-tól 83%-ig terjedő adókulcs volt érvényben (1. *I. táblázat*), ma csak két adókulcsot találunk: egy 25 és egy 40 százalékos. Az adókulcsok szerkezetében sokkal kisebb lett a fokozatosság. Valóban, ismervé azt, hogy a családfőnek csak mintegy 5 százaléka fizeti a 40%-os adót, a rendszer elég közel van az egy adókulcsú adózáshoz. Az Egyesült Királyságban az adókulcsokban bekövetkezett változások jóval fontosabbak voltak, mint az adóalap bővítése; ez utóbbi tekintetben a nagy frázis-

pufogtatás mellett igencsak szerény eredmények születtek. Az újonnan kötött életbiztosítások díjára vonatkozó kedvezmények megszüntetése, a foglalkozási nyugdíjak [kedvezményes] átalányadózásának korlátozása, valamint a tőkenyereségeknek a más jövedelemforrásokkal megegyező kulcs szerinti adóztatása ugyan az adóalap bővítését példázza, ám az utóbbi időkben történtek ezzel ellentétes hatású, az adóalapból lefaragó intézkedések is, úgy mint a Vállalkozásösztönzési Terv [Business Expansion Scheme], az Egyéni Részvényes Program [Personal Equity Plans] bevezetése, az önfoglalkoztatók [vállalkozók] által a társadalombiztosításnak [National Insurance] befizetett díjak felének az adóalapból történő levonásának engedélyezése, valamint a 60 év felettiiek betegségbiztosítási díjaira vonatkozó kedvezmények bevezetése. (Az eredmény már jóval meggyőzőbb a társasági adó esetében, ahol az Egyesült Királyságot nyugodtan az úttörők közé sorolhatjuk, mivel itt az 1984-es reform az adóalapot lényegesen kibővítette, ami az adókulcsok csökkentését tette lehetővé.)

1. ábra

#### Határadókulcsok a német adóreform előtt és után



Harmadik példánk Németország [NSZK], ahol a legfontosabb változások szintén az adókulcsszerkezetben következtek be, de jellegük eltér attól, amit az Egyesült Államokban vagy az Egyesült Királyságban megfigyelhattünk. A számítási szabály megváltozott, de a többfokozatúság megmaradt. A német reform lényege – amit az 1. ábrán mutatunk be – az átlagos jövedelmek szintjéhez tartozó határadó-



kulcsok csökkentése, a magas jövedelemhez tartozó adókulcsok kisebb mértékű csökkentése mellett (l. *Uelner és Menck* 1988, valamint *van Essen, Kaiser és Spahn* 1988, ahonnan az 1. ábra is származik). Az, hogy a határadókulcsoknál a többfokozatúság megmaradt, onnan látható, hogy a számítási szabály szerint a határadókulcs nagy tartományban lineáris függvénye a jövedelemnek, úgyhogy összességében a jövedelemtől négyzetesen függő adókulcsokat kapunk. Ennek elődje egy harmadfokú skála volt, amelyről Lord Stamp egy megjegyzése jut eszembe, amit arra a javaslatra tett, hogy az Egyesült Királyságban a határadókulcs a jövedelem harmadfokú függvénye legyen: „Országunk lakosaiban az algebra egészséges rémületet tud kelteni, ezért még ha adókulcsaink kiszámítását egy görbe alapján is végezzük, ezt gondosan el kell titkolnunk a közvélemény előtt.” (1923, 52. oldal)

Erre válaszul Edgeworth a következő kérdést tette fel: „Nem tudja tán a közember a toronyóráról leolvasni, mennyi az idő, anélkül, hogy hátramenne megnézni az óra szerkezetét?” (1925, 263. oldal)

Abban bizonyára neki volt igaza, hogy a fenti megállapítás nem lehet a mindent eldöntő érv, amikor a különböző adótáblák között kell választanunk.

Végül, a Nagy Francia Forradalom bicentenáriumának évében szólnom kell néhány szót arról is, milyenek is voltak az akkori tapasztalatok a többkulcsú adóskálákat illetően. A Konvent alatt például a Pénzügyi Bizottság azt javasolta, hogy egy olyan progresszív jövedelemadót vezessenek be, amelynek kulcsai 600 korabeli frank alatt 0%, a következő 1000 frankra 5%, aztán a következő 1000 frankra már 11%, majd az újabb 1000 frankra 18%, és ezzel a fokozatos emelkedéssel tovább (Mallet, 1913, 400. oldal). Ez nem sokban különbözik utolsó példámtól, a mai francia adórendszertől. Franciaországban, ahogy Németországban is, csökkentették valamelyest a legmagasabb adókulcsokat, ám a fokozatosan emelkedő adókulcsstruktúrát megtartották: a határadókulcsok 5%-tól egyenletesen nőnek egészen 56,8%-ig. Ez messze van még az egységes kulcsú adózástól.

Ebben a részben mellett érveltem, hogy az adóreform kérdése ugyanúgy kapcsolatos az adókulcsok szerkezetével, mint az adóalappal, s én itt az adókulcsstruktúrát emeltem a vizsgálat középpontjába. A bemutatott négy ország példájából világos, hogy a szokásos megközelítésnek ellentmondva, a történet nem arról szól, hogy a négy ország engedelmesen követi az Egyesült Államok példáját. Nyugodtan szembesíthetjük a Franciaországban és Németországban megtartott „hagyományos” mintát az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban jelenleg található kevésbé fokozatos szerkezettel, amit enyhe földrajzi szabadossággal akár a „szigetek” mintájának is nevezhetünk.

## *Empirikus adómodellek*

A jövedelemadókulcsok szerkezetében végrehajtott reformok jellegének imént látott különbözősége számos kérdést vet fel. Itt csak kettővel fogunk foglalkozni: a különböző adórendszerek jövedelemeloszlásra gyakorolt hatásával és az optimális adózás irodalmának a különböző mértékű fokozatosság mellett és ellen szóló érvek megértéséhez való hozzájárulásával. Miközben e két aspektusra igyekszem koncentrálni, persze figyelmen kívül fogunk hagyni olyan lényeges szempontokat, mint például az adók adminisztrációjával vagy az adómódosítások dinamikájával kapcsolatos megfontolásokat.

Az adóreform jövedelemeloszlási hatásainak felbecsüléséhez legjobban használható eszköz az empirikus adómodellek nyújtják; ez az a terület, ahol Aaron (1989) érzése szerint a szakma hozzájárulása értékes volt. Az LSE-n folytatott „Jövedelemelosztás, -adózás és ösztönzők” című ESRC kutatási programnak valóban központi témája adómodellek felépítése, s ezek közül most a TAXMOD modell (Atkinson and Sutherland, 1988) eredményeiből szeretnék néhányat bemutatni. E modell közel 6000 brit adózási egységre vonatkozó mikroadatokra épül, és alternatív adó- és segélyprogramok hatását mutatja be a mai (1989. októberi) rendszerhez viszonyítva.

A kérdés, amit itt megvizsgálunk, a következő: mi történne, ha a többfokozatú „hagyományos” struktúra reprezentánsának tekintett németországi rendszerhez hasonlóval helyettesítenénk a brit adórendszer 25 és 40%-os adókulcsait. A 2. táblázat azt a hatást mutatja be, amit a nettó jövedelem-egyenértékes [net equivalent income: az egyes egyéneket demográfiai jellemzőik alapján eltérő súlyú fogyasztási egységként számításba vevő mutató] alapján rangsorolt, a lakosság 10%-át kitevő különböző csoportok nettó jövedelmére gyakorol a nagy tartományban egységes (25%-os) adókulcs felváltása egy másik rendszerrel, amelyben a határadókulcs viszonylag egyenletesen (bár nem lineárisan) nő az átlagjövedelem mintegy két és félszeresével megegyező szélességű sávban 19%-tól 53%-ig (ez nagyjából megegyezik a német rendszerrel). A változást úgy vezetjük be, hogy az összáradóbevétel szempontjából semleges legyen, feltéve, hogy az adózás előtti jövedelem változatlan marad – erre a feltételezésre később még visszatérünk.

Ahogy várható, a hatás az alsó sávban gyenge, minthogy viszonylag kevés adófizető tartozik az alsó 20%-hoz, ám jelentős mértékű a nyereség közepén, s ennek költségét a felső jövedelemkategóriába tartozók viselik. (A csoport átlagjövedelmének százalékában kifejezett nyereséget vagy veszteséget a második oszlop mutatja.) Csak a felső egy tizednél találunk átlagosan nettó veszteséget és 20%-nál



2. táblázat:

**A „hagyományos” adókulcs-struktúrára való áttérés disztribúciós hatásai az Egyesült Királyságban**

(19%, 24%, 31%, 39%, 47%, 53%-os kulcsok a 25%, 40%-os kulcsok helyett)

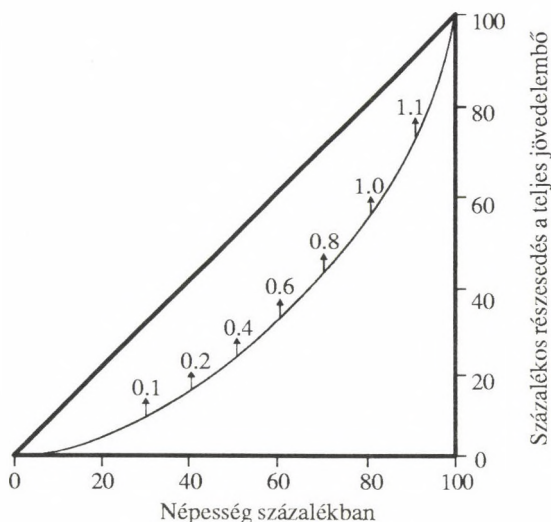
Nettó jövedelem alapján képzett decilisek	Nyereség vagy veszteség	Százalékos megoszlás	
		Nyertesek	Vesztesek
Felső 10%	-6,0 %	24	74
2	0,8 %	79	19
3	2,4 %	89	10
4	3,1 %	93	6
5	3,6 %	96	2
6	3,4 %	93	-
7	1,9 %	67	-
8	1,1 %	45	-
9	0,5 %	27	1
Alsó 10%	-	9	-
Összesen:	-	62	11
(a többiek helyzete nem változott)			
Megjegyzés: (-) jelöli a 0,5 %-nál kisebb változást. Az eredmények a TAXMOD 7.3. verziójából származnak.			

több vesztest. Érdemes még megjegyezni, hogy e reform bevezetésével a nyertesek száma jóval a veszteséké felett lenne: az adóalanyok 62%-a magasabb nettó jövedelemhez jutna, s csak 11% nettó jövedelme lenne alacsonyabb (a további 27% helyzete változatlan maradna).

Az adóstruktúra-váltás hatását a 2. ábra érzékelteti egy Lorenz-görbe segítségével, ahol a jövedelem-egyenértékes helyett inkább az egy adózási egységre jutó összes jövedelmet használtuk. A Lorenz-görbe kétségtelenül felfelé mozdul el, úgyhogy a többfokozatú „hagyományos” adókulcs-szerkezet Lorenz-felsőbbrendű [Lorenz-superior].

2. ábra

A „hagyományos” adókulcs-struktúrára való áttérés hatása a Lorenz-görbén



*Megjegyzés:* a nyilak melletti számok a kumulált részesedés növekményét mutatják százalékpontban: például az alsó 90% részaránya 71,8%-ról 72,9%-ra nő.

Hogy legyen mihez mérnünk az elmozdulás mértékét, összehasonlíthatjuk az eredményeket azokkal, melyeket akkor kapnánk, ha az Egyesült Királyságban a jelenlegi 25 és 40 %-os kulcsokkal szemben egységes 40%-os adót vetnének ki, s a befolyt pluszjövedelmet az adómentesség felső határának megemelésére fordítanák. Ez az adópolitika alapos megváltozását jelentené, hiszen manapság az adózási egységek csupán mintegy 5%-a fizeti a 40%-os rátát – így ez a családfelek nagy többsége számára a határadókulcs megnövekedésével járna. Elosztási szempontból az egységes 40%-os kulcs bevezetése valamelyest nagyobb hatással volna a Lorenz-görbe alsó szakaszára mint a többfokozatú „hagyományos” struktúráé. A görbe felső felére gyakorolt hatás mindemellett kevésbé lenne jelentős. A 2. ábrán láthatóknak megfelelő adatok a következők: alsó 30%: a részarány 0,2%-os növekedése a 0,1% helyett; alsó 40%: 0,3% a 0,2% helyett; alsó 50%: ugyanaz; alsó 60%: 0,5% a 0,6% helyett; alsó 80%: 0,9% az 1,0% helyett; és alsó 90%: 1,0% az 1,1% helyett.



Ezek az eredmények némiképp érzékeltetik azokat az elosztási hatásokat, amelyek az európai partnereinknél szokásos adórendszer átvételekor jelentkeznének az Egyesült Királyságban. A nemzetközi összehasonlítások hagyományosan nagy szerepet játszottak a gazdaságpolitikáról [public policy] folytatott vitákban; és a közösségi közgazdaságtan művelői leginkább az elmúlt századok egzotikus növényekkel és fűszerekkel hazatérő utazóinak szerepében tetszelegtek. Ebben a megtermékenyítő „keresztkezésben” a nemzetközi összehasonlító kutatások kiterjedése csak üdvözlhető fejlődési irány. Az e tekintetben élenjáró társasági adózást (lásd például *King és Fullerton* 1984) követve megnőtt az érdeklődés a személyi jövedelemadó- és a társadalombiztosítási rendszerek – elsősorban mikroadatokra támaszkodó – nemzetközi összehasonlítása iránt is. Olyan kutatások tartoznak ide, mint a Luxemburgi Jövedelemvizsgálat (Luxemburg Income Study), amely mintegy 18 ország (köztük 14 európai) összevetésre alkalmas nyers mikroadataihoz enged hozzáférni (*Smeedinnig, Rainwater és Simpson*, 1989).

### ***Az eredmények közzététele I.: többdimenziós Lorenz-görbék***

Az előző fejezetben használt adómodell és a közölt eredmények egyesítik az „újat” és a „régit”. Az újdonságot a modell működtetésénél a mikrotechnológia használata jelenti. Ez teszi lehetővé nagy adathalmazok azonnali felhasználását: a közel 6000 adózási egységre vonatkozó számítások egy közönséges személyi számítógépen körülbelül 20 percet vesznek igénybe. Ez [az eszköztár] közvetlen és általános hozzáférést biztosít az olyanfajta elemzésekhez is, mint amelyek korábban csak kormányintézetek és specializált kutatóintézetek hatókörébe tartozhattak. A fejlődés következményeire az írás vége felé még visszatérünk.

A „régit” pedig a megállapításainkat ábrázoló Lorenz-görbe használata. Nézetem szerint a Lorenz-görbe egyike a közgazdászok legszerencsésebb találmányainak. Nemcsak azért, mert nagy jelentőségű információkat sűrít magába, de azért is, mert lehetővé teszi, hogy felhasználói, akik a jövedelemeloszlás különböző aspektusait tartják szemük előtt, saját következtetéseiket vonhassák le. Azokban az esetekben, amikor – mint a bemutatott példában is – Lorenz-dominancia létezik, mindazok, akik a méltányosságot általában preferálják, egyet fognak érteni a változás kívánatosságával elosztási szempontból. Az elosztási súlyok fogalmával kifejezve ez azt jelenti, hogy az emberek nagyobb, vagy legalábbis nem kisebb súlyt rendelnek egy alacsonyabb jövedelmű egyén felé irányuló 1 £ pótlólagos jövedelemtranszferhez, mint egy olyanhoz, amelyet egy magasabb jövedelmű egyén kap. Persze nem biztos, hogy ezt a véleményt mindenki osztja, de azok között, akik ezt alapelvnek fogadják el, megegyezés lesz. Nekünk azonban figyelmünket nem kell leszűkítenünk az egyenlőtlenség egyetlen sommás mérőeszközére, mint amilyen például a Gini- koefficiens.

A Lorenz-görbe nagy népszerűségnek örvend, minthogy a legtöbb elsőéves tankönyvben ott szerepel; de a közgazdászok csak lassan alkalmazkodnak e görbe későbbi továbbfejlesztéséhez. Szinte mindig a görbe 1905-ben publikált változatát használják, habár a Shorrocks által bevezetett általánosított Lorenz-görbe (Shorrocks, 1983) sok esetben hatásosabbnak bizonyul. Az általánosított Lorenz-görbe a standard görbét egyszerűen beszorozza az átlagos jövedelemmel, így a görbe a kumulált teljes jövedelemmennyiséget (és nemcsak a jövedelem megoszlását) mutatja meg. Hatásosabb mivolta abban rejlik, hogy lehetővé teszi az átlagos jövedelem változásakor bekövetkező állapotok összehasonlítását. Jelen esetben ez nem jelentene különbséget, mivel az átlagos jövedelem a feltételezés szerint nem változik. Jelentősséggel bírna viszont akkor, ha a teljes jövedelem megváltozna, például egyes munkakínálati döntések módosulásának következményeképpen.

Ami viszont minden bizonnyal fontos a mostani feltételek között is, az az, hogy a Lorenz-görbének egy következő változata számításba veszi az adófizetők közötti különbséget mind a család összetételében, mind jövedelmeik terén. Így az egydimenziós elemzést kétdimenziósra terjeszti ki (jövedelem és családtípus szerint). Ennek fontossága megkérdőjelezhetetlen a mostani alkalmazás során, mivel az adószervezet módosulásai a *család típusától* függően változtatják az adóterhek megoszlását. A második táblázatban közzétett számok a különböző családtípusok adatainak átlagaként adódtak, noha a reform a különböző típusokat nyilván különbözőképpen érinti. A közepes és alacsonyabb jövedelműek adóterheinek csökkentése például a fiatalabb munkásokat és az egyedülálló nőket juttatja jobb helyzetbe. Valóban, a különböző családtípusokra vonatkozó veszteség- és nyereségszámítások azt mutatják, hogy a gyermekkel nem rendelkező egyedülállók nyeresége évi 50 £, a gyermektelen házaspár többé-kevésbé ugyanolyan helyzetben maradnak, és a gyermekes családok esetében (ahol sokkal valószínűbb, hogy csak egyetlen jobban fizetett kereső van) az átlagos veszteség mintegy 100 £ évente.

A lakosság jövedelemdeciliseire vonatkozó elemzésünk a jövedelemeloszlási nyereségeket és veszteségeket oly módon mutatta ki, hogy a különböző családméreteket egy ekvivalencia-skála [a fogyasztási egységek] segítségével vette figyelembe: vagyis a párokat 1,6 felnőttnek feleltette meg, a gyerekeket pedig 0,4 felnőttnek számította. A Lorenz-görbe viszont nem számolt a családok méretkülönbségével. Egyik kezelésmód sem kielégítő, hiszen a családméret nem elhanyagolható tényező, ugyanakkor viszont jelentős nézetkülönbségek vannak azt illetően is, milyen is legyen a *megfelelő* skála.

Egy olyan ábrázolási módszerre van tehát szükség, amely a különböző felhasználóknak lehetővé teszi saját értékítéletük alkalmazását. Ezt célozta az a *Bourguignon* és jómagam (1987 és 1989) által ajánlott alternatív megközelítés, amely a

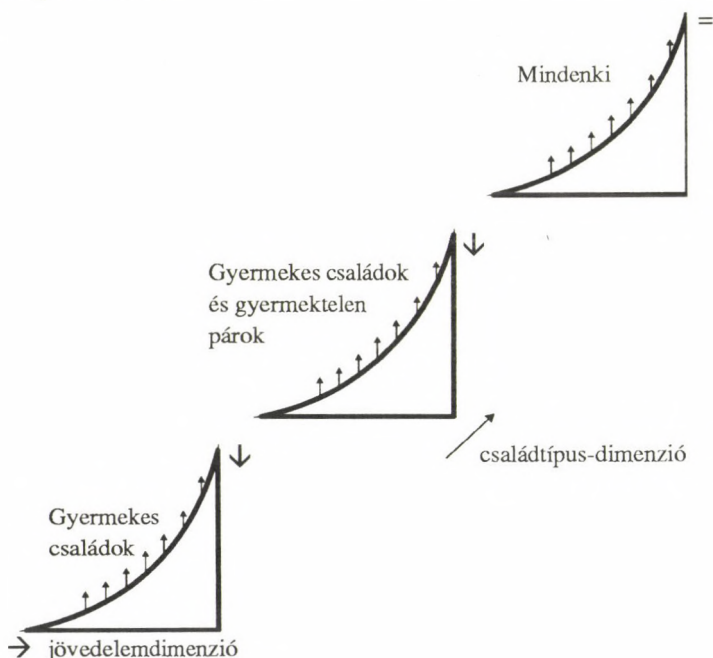


Lorenz-görbe kétdimenziós általánosításán alapul. A második dimenzió a család-méret, amely esetében egyértelmű hierarchia felállítása szükséges a családtípusokat illetően: abban az értelemben, hogy a jövedelem egy adott szintjén 1 £ többletjövedelem nagyobb értékkel bír mondjuk egy kétgyermekes család költségvetésében mint egy egyedülálló számára, valamint az ilyen különbségek mértéke a jövedelem növekedésével csökken (vagy legalábbis nem nő). Jelen esetben feltételezzük, hogy a gyermekes családok (és a csonka családok is) a gyermektelen párok előtt vannak, míg ez utóbbiakat az egyedülálló gyermektelenek elé soroljuk.

A 3. ábrán e módszer alkalmazása látható a három csoport esetében. Csak annyit tettünk, hogy felrajzoltuk az általánosított Lorenz-görbét, de nem minden egyes csoportra külön, hanem a különböző csoportokra kumuláltan.

### 3. ábra

**A „hagyományos” adókulcs-struktúrára való áttérés hatása jövedelem és családtípus szerint**



*Megjegyzés:* A függőleges nyilak a különböző pontoknál tapasztalható elmozdulás irányát jelzik.

A családméret kumulálása analóg eljárás a jövedelem szokásos kumulálásával. A kapott görbék pedig általánosított Lorenz-görbék, hiszen az érdekel bennünket, hogy mennyi a különböző csoportokhoz áramló összes jövedelem. Ahogy azt már láttuk, a gyermekes családok általában nettó vesztesek, így [az adószervezet változásának megfelelő jövedelemeloszlás esetén] görbéjük a népcsoport 100%-ának megfelelő [eredeti] végpontnál alacsonyabban fekszik, ezt jelzi az ebben a pontban lefelé mutató nyíl. De mivel a legalacsonyabb jövedelmű réteg felé irányuló redisztribúció elég jelentős, így az alsó 98%-ra dominanciát kapunk. A gyermekes családok és párok kombinált görbéje már általában magasabban fekszik, habár a végpontja ennek is lejjebb van [a népesség 100 %-ára vonatkozó görbe végpontjához képest]. Végül pedig látható egy olyan görbe is, amely tartalmazza az összes csoportot, ez nem különbözik a 2. ábrán bemutatottól.

Ahogy láthatjuk, ebben az esetben dominanciáról nem beszélhetünk, hiszen vannak lefelé mutató nyilak is, de elkülönítettük az ellentétes disztribúciós hatásokat. Általánosítva azt mondhatjuk, hogy a családtípusok közötti redisztribúció nem tűnt olyan jelentős mértékűnek, hogy ellensúlyozná a jövedelemtartományok közötti újraelosztást, kivéve a legmagasabb jövedelműek (akik a gyermekes családok 98%-ának jövedelmét meghaladó átlagjövedelem négyszeresénél is többet keresnek) esetét. Azonban legfőbb célom most az volt, hogy bemutassam, hogyan használható a Lorenz-görbe kétdimenziós kiterjesztése az ilyen jellegű eredmények ismertetésére.

## ***Az eredmények közzététele II: A munkakínálat válaszai***

Az előző számítások során felhasznált adómodell, a TAXMOD, nem számol a magatartásban bekövetkező változásokkal. Ez egy nagyon jelentős mulasztás, hiszen az adóreform egyik nem titkolt célja az, hogy az adófizetők magatartását megváltoztassa; így egyértelműen azt mondhatjuk, hogy nem elégséges annak feltételezése, hogy az adózás előtti jövedelem ugyanakkora lenne a többfokozatú „hagyományos” rendszer esetén, mint az Egyesült Királyság kétfokozatú adórendszere mellett. A viselkedésbeli változások érintik az adóbevételi kalkulációkat és hatással vannak az egyes adófizetők jóléti helyzetének értékelésére is.

Hogy érzékeltessek azokat a kérdéseket, amelyek akkor merülnek fel, ha az adómodellekbe viselkedési válaszokat akarunk beleépíteni, és különösen azokat a problémákat, amelyek az eredmények közzélekor jelentkeznek, nézzük a munkakínálat esetét. Ez az a viselkedésbeli válasz, melyre a legnagyobb figyelem irányul; mellesleg megjegyezzük, hogy a munka kínálatát gyakran a munkában töltött órák számával azonosítják, habár ez csak a történet egyik része. A probléma érzékelésének céljából most tételezzük fel, hogy a munkakínálat órákban kifejezett függvénye a következő formában írható fel:



$$l = k[w(1-t)]^\beta, \quad (1)$$

ahol  $w$  az órabér nagysága,  $t$  az adókulcs (kezdetben feltételezzük, hogy konstans),  $k$  egy pozitív állandó, és  $\beta (\geq 0)$  a munkakínálat (konstans) rugalmassága. Ez a speciális függvényforma például *Burtless* és *Hausmann* (1978) ökonometriai munkájához szolgál alapul, amely arra a speciális feltevésre épül, hogy nincs jövedelmi hatás (más függvényformákra l. *Stern*, 1986).  $\beta$  becslése történhet a hagyományos legkisebb négyzetek módszerével a következő egyenletből:

$$\ln l = a + b \ln[w(1-t)] + \varepsilon, \quad (2)$$

ahol  $E(\varepsilon) = 0$ . [ $a = \ln k$ ;  $b = \beta$ ] Az egyenlet az egyes adófizetők számára elérhető jövedelem előrejelzésére használható  $t$  különböző értékei mellett, valamint a teljes adóbevételere gyakorolt hatást mutatja meg. Az egyéni adófizetőket érintő jóléti következmények az indirekt hasznossági függvényből számíthatók:

$$v = (k/(1+\beta))[w(1-t)]^{1+\beta} + m, \quad (3)$$

ahol  $m$  más (adózás utáni) jövedelem plusz az adómentes juttatások értéke. Ebben a speciális esetben [(1) és (3) alapján] a jólét szintje:

$$v = l/(1+\beta)w(1-t)l + m, \quad (4)$$

így a munkajövedelmet valójában  $l/(1+\beta)$  értékével diszkontáljuk az erőfeszítés költségének figyelembevétele érdekében. Megjegyezhető az is, hogy itt az indirekt hasznossági függvény legkevésbé konkáv reprezentációját használtuk, és a jövedelem határhaszna  $w$  és  $m$  minden értéke mellett egységnyi. A  $v$  bármely növekvő, konkáv transzformációja – amennyiben minden egyén indirekt hasznossági függvényére alkalmazzák – a társadalmi jóléti függvény konkávitásának növelésével lenne ekvivalens. A  $v$  eloszlására vonatkozó Lorenz-dominancia megmaradna a konkávabb esetekre is.

A viselkedési válaszoknak az adómodellekbe való bevonása számos problémát vet fel: itt arról szeretnék beszélni, hogyan lehet az eredményeket egy szélesebb közönséggel megismertetni. Először is vissza kell utalnom az egyenletekre. *Stephen Hawking* Az idő rövid története (1988) című könyvének bevezetője arra figyelmeztet, hogy minden egyes, a szerző által beiktatott egyenlet felére csökkenti az eladott példányszámot, s nagyon valószínű, hogy az (1) – (4) egyenletek a potenciális közönségből sokak számára korlátot jelentenek. Az egyenletekben meghúzódó komplexitást mindenesetre nem könnyű elkerülni. Például, a szerzett jövedelemnek az erőfeszítések

költségéhez való arányos igazodása [a (4) egyenletben] meglehetősen intuitív, s könnyen elmagyarázható szavakkal is – de mindez a függvényforma megválasztásának következménye. Ez egy olyan probléma, melyről különböző kutatók különbözőképpen vélekedhetnek, és e különbségeket már sokkal nehezebb szavakkal megragadni.

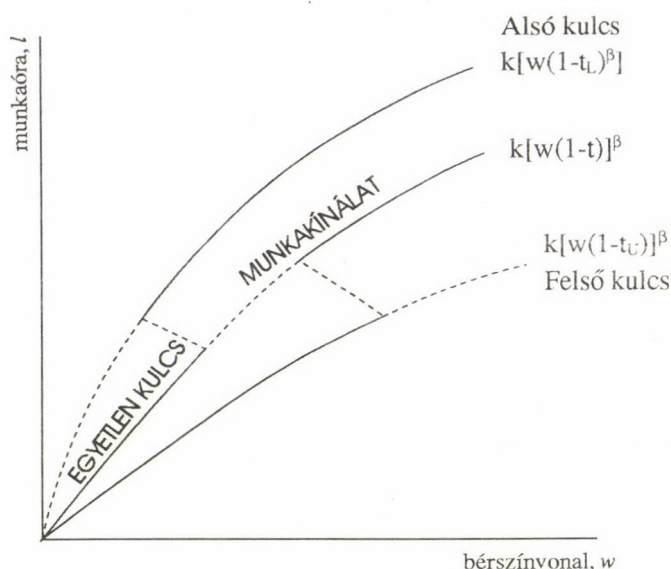
Nemcsak ez az egyetlen eltérés, ami előfordulhat. Itt van például a sztochasztikus tag,  $\varepsilon$  interpretációjának kérdése, ami akkor válik különösen fontossá, ha eltérünk az egyszerű lineáris modelltől, amint ez nyilvánvalóan szükségessé is válik jelen példánkban. Míg az Egyesült Királyságban a legtöbb munkás számára a jövedelem határadókulcsa egységesen 25% (a társadalombiztosítási adóktól és a jövedelemfüggő segélyek levonásában közvetve megjelenő adóktól átmenetileg eltekintünk), a „hagyományos” rendszer lényege viszont az, hogy a határadókulcs többfokozatú. Csak akkor érvényesül egy meghatározott  $t$  adókulcs – (1) egyenlet –, ha a bruttó jövedelem egy meghatározott tartományba esik. Ha például az egyszerűség kedvéért egy olyan esetet nézünk, amikor a „hagyományos” adórendszerben csak három adókulcs van – ahol  $t_L$  a britnél alacsonyabb,  $t$  egy közepes, a brittel azonos,  $t_U$  pedig egy annál magasabb adókulcs –, akkor a munkakínálati függvényt a 4. ábra mutatja, miközben  $k$  konstans marad,  $w$  pedig változik. Ha a bruttó jövedelem eléri az alsó sáv  $Y_L$  felső pontját, az egyén a kínálati görbe megtört szakaszára kerül, s költségvetési korlátjában a bruttó jövedelem  $Y_L$ -lel egyenlő, állandó marad, amíg csak el nem éri a középső  $t$  adókulcshoz tartozó következő munkakínálati görbét. Az a bérszínvonal, amelyenél a törést eléri,  $k$  értékétől függ, és itt jön a következő kérdés:  $k$  milyen értékét kell az egyéni adófizetőhöz rendelni? Ez a sztochasztikus tag értelmezésétől függ.

A sztochasztikus kifejezés egyik interpretációja az, hogy a megfigyelt munkakínálatnak az előrejelzettől való eltérése *egyedi fix hatás*. Ebben az esetben azt láthatjuk, hogy a „hagyományos” adóséma felé való elmozdulás azokat, akiknek bruttó jövedelme  $Y_L$  alatt van, jövedelmük növelésére készíti, míg azokat, akik  $Y_U$  felett vannak, jövedelmük csökkentésére ösztönzi. Egy egészen más értelmezés szerint a megfigyelt munkakínálat mindig tartalmaz *átmeneti hatásokat*. Ekkor  $l$ -nek minden egyén számára létezik valamilyen eloszlása. Így, ha a várható bruttó jövedelem vagy a várható bevétel kiszámításával foglalkozunk, figyelembe kell vennünk az egyes jövedelemkategóriákba való tartozás valószínűségét egyénenként. Az, hogy ez az interpretációbeli eltérés befolyásolja az eredményeket, abból a tényből látható, hogy az  $Y_L$  és az  $Y_U$  közötti megfigyelt bruttó jövedelemmel rendelkező adófizetők – akik helyzete a fix-hatás interpretáció szerint nem változik – általában szigorúan pozitív valószínűséggel kerültek át az alsó vagy a felső szegmensbe. A várható indirekt hasznosságot tekintve az adóreform hatása szétterjedt a népességben. (Általánosabban a sztochasztikus tag az egyedi fix hatás és az átmeneti változások kombinációjaként állítható elő – a probléma bővebb tárgyalását l. King, 1987.)



#### 4. ábra

#### Munkakínálat a három adókulcsos rendszerben



(A munkakínálati görbe a szaggatott vonal)

A következtetések közötti különbség azt vonja maga után, hogy a felhasználókat szükséges beavatni a sztochasztikus tagra adott értelmezésekbe, és annak az eredményekre gyakorolt következményeibe. Ez nem egyszerű feladat. Érdeemes megjegyezni, hogy maga Hausmann is, aki egyébként a sztochasztikus tag kezelésének átfogó tárgyalását adta szimulációs vizsgálatok esetén (Hausmann, 1983), akkor, amikor az Egyesült Államok adóreformját szélesebb nyilvánosság előtt kellett elemeznie (Hausmann és Poterba, 1987), csak egy átlagos nő férfit és egy átlagos férjzett nőt tekintett, mintegy megkerülve a problémát. Ehhez hasonlóan, az Egyesült Királyságban Brundell és szerzőtársai is világos betekintést adnak eljárásukba a *Journal of Public Economics* hasábjain 1987-ben megjelent cikkükben, ahol feltételezik, hogy az hiba egyedi fix hatás következménye. Az elemzésükön alapuló politikaorientáltabb írásokban viszont nem jellemző a feltételezésre való utalás (l. például Dilnot és szerzőtársai, 1987).

Ez csak egy példája annak, hogy miért jelent a viselkedésbeli válaszoknak az adómodellekbe való beiktatása sokkal komolyabb nehézséget, mint az első látásra tűnik (más példák: l. Atkinson, megjelenés alatt), ezért úgy gondolom, hogy van

okunk az óvatosságra. Mindez azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy a viselkedésbeli válaszok nem lényegesek. Valójában az állítható, hogy a közösségi gazdaságtan már annak divatba jötte előtt felfedezte a gazdaság kínálati oldalát – ez az a fonal, amely bennünket az optimális adózáshoz átv vezet.

### *Optimális adózás és fokozatosság*

Az adókulcsok szerkezetének megválasztása – így a fokozatokkal jellemezhető „hagyományos” minta és az egységes adókulcs (amely felé a „szigetek” adórendszere mozdult el) közötti választás – a *Mirrlees* (1971-es) munkájától eredeztetett optimális jövedelemadózási irodalom témájába vág. Ha az  $Y$ -nal jelölt jövedelmet tekintjük adóalapnak, hogyan nézzen ki a  $T(Y)$  adótábla? Mégis, mennyi mondanivalója volt ennek az irodalomnak a kérdésről? Aaron szerint: „elméleti szakemberek tudós vitákat folytattak az adózásról, de az ennek eredményeképp létrejött tudományos irodalom rendkívül kicsiny hatást gyakorolt a politikai vitákra” (1989, 10. oldal), és „az adópolitikáról folytatott vitákban szinte kizárólagosan idézett alapelvek forrása” az általa csak „a kormányzati pénzügytan [public finance] ortodoxiájának” nevezett irányzat volt (1989, 10. oldal).

Az adókulcsstruktúra megválasztásának kérdéséhez ez az „ortodoxia” – Aaron szavaival – a következőket tudta hozzátenni: „nem könnyű a dolga annak, aki a progresszivitást veszi a védelmébe, de ne hagyd, hogy ez megzavarja a progresszív adózás iránti elkötelezettségedet. Csak ne feledd, hogy az egyenlőség és a hatékonyság között egyfajta átválthatóság [trade-off] áll fenn” (1989, 10. oldal).

Ez ugyan szépen hangzik, csak sajnos úgy látszik, nem vezet túl messzire. Mit is jelentett pontosan ez az „egyenlőség és hatékonyság közötti átválthatóság”? Erre a kérdésre később még vissza fogok térni, egyelőre azért annyit megjegyezhetünk, hogy Aaron kijelentése egész jól reprezentálja a mértékadó angolszász kormányzati pénzügytani irodalom álláspontját, ahogy ez az alábbi, irányadó szövegekből vett részletekkel is alátámasztható:

*H. Dalton*: „Ésszerű feltevések mellett a ‘fizetőképesség’ négyféle felfogásának mindegyike az adórendszer bizonyosfokú progresszivitását eredményezi. Ez a gyakorlati következtetés napjainkra teljesen elfogadottá vált, s készségesen utal arra az elgondolásra, miszerint a legnagyobb terheket a legszélesebb vállak kell, hogy viseljék.” (1954, 65. oldal)

*J. Due és A. Friedlaender*: „A progresszivitás csak akkor magyarázható kielégítően méltányossági alapokon, ha a társadalomban konszenzus alakul ki arra vonatkozóan, hogy progresszivitás hiányában a jövedelmek túlzottan egyenlőtlen, s ezáltal igazságtalan módon oszlanának szét. ... Az alap egyszerűen a társadalomban elterjedt attitűdök összhangja vagy más szavakkal a társadalmi jóléti függvény” (1973, 238. oldal).



R. A. Musgrave és P. B. Musgrave: „Ahogy az elosztási igazságosság és a fizetőképesség eddigi tárgyalásából kitűnt, ezekre a fogalmakra alapozva nem lehet végérvényes állítást tenni a progresszivitás kívánatos rátájáról. A végső válasz alapján a társadalmi értékítélettől és az alternatív nézeteket képviselő politikai erők egyensúlyától függ” (1984, 360. oldal).

A. R. Prest és N. A. Barr: „Ha az adóprogresszióknak nincs elméletileg szilárd alapja, abból az következik, hogy a progresszív adózás használatos rendszereit alapvetően nem lesz könnyű megindokolni. Ez ugyan még nem ad alapot arra a kijelentésre, hogy ezek valamilyen szempontból hibásak, de megerősít abban a felismerésünkben, hogy a mondás, miszerint ‘nehéz a dolga annak, aki a progresszív adózást veszi a védelmébe’, alapigazságot tartalmaz” (1985, 100. oldal).

Számomra úgy tűnik, ezek az állítások még nagyon nagy távolságra vannak attól, hogy joggal nevezhetnénk őket Dalton terminológiájával „gyakorlati következtetéseknek”, s bizonyára csak kis segítséget nyújtanak a „hagyományos” adóséma és a „szigetek” adórendszere közti választásban.

A Mirrlees által úttörőként elkezdett irányzat legfőbb érdeme az, hogy e választás mibenlétét pontosabban mutatta be, az adózás teljesítményösztonzó/visszatartó hatását az egyéni munkakínálat elemzésének keretében modellezve. A modell jellegzetessége az, hogy Mirrlees szerint az embereket csak  $w$  bérszínvonaluk szerint különbözteti meg. Tételezzük fel ezt most mi is, és tekintsük az egyéneket minden más szempontból azonosnak. Még kézzelfoghatóbban: vegyünk egy folytonos  $f(w)$  sűrűségfüggvényt, ahol  $w$  nulla és végtelen között bármilyen értéket felvehet, és  $f()$  integrálja az értelmezési tartományon pontosan 1 (azaz az összegek átlagos egy főre jutó értékeket jelentenek). Feltesszük, hogy a kereseten kívül nem létezik más jövedelem, úgyhogy egy  $w$  bérrel rendelkező egyén teljes bruttó jövedelme  $wl$ , ami után  $T(wl)$  adót fizet, úgyhogy a teljes adóbevétele:

$$\int_0^{\infty} T(wl)f(w)dw = T_0 \quad (5)$$

A kormányzat adott  $T_0$  egy főre jutó adó behajtására törekszik, úgy hogy közben maximalizálja a társadalmi jóléti függvényt:

$$\int_0^{\infty} \Phi[u(w)]f(w)dw, \quad (6)$$

ahol  $u(w)$  az egyéni hasznosságfüggvényt jelöli, valamint  $\Phi$  monoton növekvő [nem csökkenő], konkáv függvénytranszformáció. A kifejtés egyszerűsítése végett tegyük fel, hogy a munkakínálati függvény a korábban már látott állandó

rugalmasságú alakot ölti, majd vegyük a direkt hasznossági függvény legkevesbé konkáv reprezentációját, amit a (7) képlettel adhatunk meg:

$$u(x, l) = x \cdot k(l/k)^{1+1/\beta} / (1+1/\beta), \quad (7)$$

ahol  $x$  a fogyasztást jelöli. Mirrlees eredményeire építkezve és a példa sajátosságait kihasználva, az optimalizálás feltételeinek felírásából adódik, hogy minden olyan  $w$  bérre, amely mellett a munkakínálat pozitív:

$$T' / (1 - T') = (1 + 1/\beta) \cdot 1 / (wf(w)) \cdot \left[ \int_w^\infty (1 - \Phi'(w) / \Phi'_{av}) f(w) dw \right], \quad (8)$$

ahol  $\Phi'(w)$  a jövedelem társadalmi határértékelése egy bérrel rendelkező személy számára [az  $w$  bérrel rendelkező egyén jövedelmének végtelen kis egységni emelkedése  $\Phi'(w)$  nagyságú változást idéz elő a társadalmi jóléti függvényben – a ford.],  $\Phi'_{av}$  pedig ezeknek átlaga az egész népességben.

Hawking alaptörvénye alapján az olvasók száma mostanra az eredeti közönség 1/256 részére zsugorodott, és én megértem, ha a fenti feltétel nem valami felvillanyozó. Három dolgot azért kiolvashatunk belőle. Az első nem túl meglepő: ha minden más változatlan, a határadókulcsnak annál kisebbnek kell lennie, minél nagyobb a munkakínálat rugalmassága. [V.ö. szorzat első tagja.] Azok a kormányok, amelyek tartanak a teljesítmény-visszafogó hatás nagy mértékétől, alacsony határadókulcsokat vezetnek be. A [szorzat] második tagja azt jelzi, hogy minden más változatlansága esetén a határadókulcsnak annál kisebbnek kell lennie, minél magasabbak a befolyásolandó jövedelmek. Ez igazán evidens kijelentésnek tűnhet, ám nem azonos azzal, amit az „ortodoxnak” nevezett irányzat állít. Meg kell itt jegyeznünk, hogy a „hagyományos” adóséma csökkenti a határadókulcsot az alsóbb jövedelemrégiókban, ahol különösen a nők és a részmunkaidősök sűrűsége nagy. A 3. részben, a TAXMOD alapján végzett összehasonlító számítások ténylegesen kimutatják, hogy a brit munkások többsége a németországihoz hasonló „hagyományos” adórendszerben alacsonyabb határadókulccsal számolhatna. Persze a sűrűségfüggvényt  $w$ -vel súlyozni kell, így a „hagyományos” adóséma a magasabb bérszínvonalal rendelkező munkások határadókulcsát növeli, de a jellemző eloszlás mellett  $wf(w)$   $w$ -ben egy pont után csökken, ami azt jelzi, hogy a nagy keresetűek határadókulcsa magasabb.

A fenti két tényezőt tekinthetjük úgy, mint ami a hatékonysági szempontokat tartalmazza; a [szorzat] harmadik tagjáról pedig azt mondhatjuk, hogy az az elosztási szempontokat jeleníti meg. Ez újra visszavezet bennünket a méltányosság és hatékonyság közti trade-offhoz. A hatékonysági célt szokás úgy értelmezni, hogy



azt mondjuk, 1 £ ugyanakkora értéket képvisel, bárkihez kerüljön is; az elosztási súlyok azonosak. Jelen esetben  $\Phi'(w)$  tölti be az elosztási súly szerepét, s ha minden esetén ugyanakkora, akkor megegyezik  $\Phi'_{av}$  értékével is. Ebből következően a (8) képletben az integrál értéke nulla, tehát ebben az esetben, amikor a jövedelem-eloszlás iránti teljes közömbösséget tételezzük fel, a határadókulcs nulla. Az összes adóbevételt a fejadóból szedik be, amely  $T=T_0$  mindenki számára.

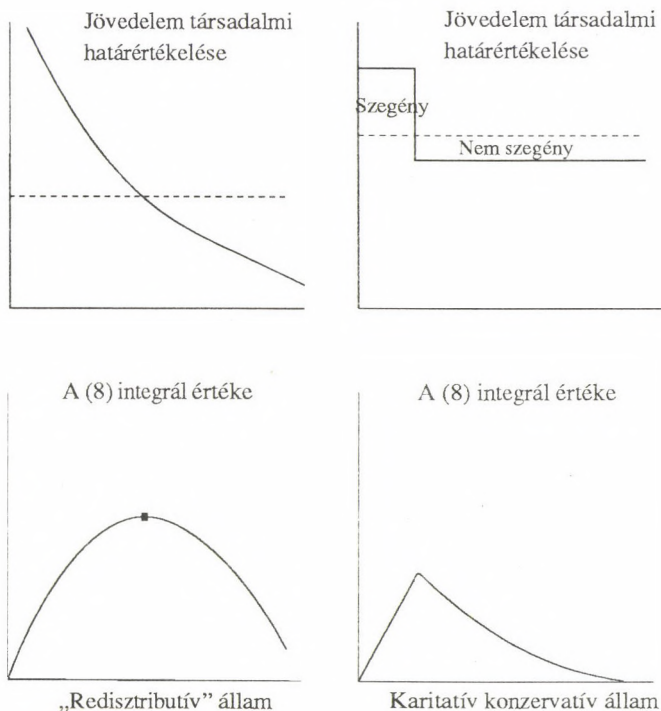
Lehet, hogy a teljes disztribúciós közömbösség jól jellemez valamely konzervatív kormányt, ám van ennél karitatívabb megközelítés is, mely szerint a kormányzatnak törődnie kell a szegénységgel, de nem kell újraelosztásra törekednie. Ez a „karitatív konzervatív” álláspont bizonyos fokig tartalmazza a szegénységgel való törődés elemét, de ezen túl véget is ér a redisztribúcióval való kapcsolata, és a szegénységi küszöb felettiek közötti transzferekre vonatkozóan már az elosztási közömbösség jellemzi. A jövedelem társadalmi határhaszna,  $\Phi'(w)$  ekkor az 5. ábra jobb oldalán bemutatott alakot ölti. (A szegénységi küszöb definíciójával most nem foglalkozunk). Ebben az esetben az integrál, ahogy az ábra alsó felében látható, csökkenni kezd, amint átlépjük a szegénységi küszöböt, s ez a  $wf(w)$  esését ellensúlyozó csökkenő integrálérték mellett [a (8) képlet értelmében nevezőről és számlálóról van szó] egy megközelítőleg állandó határadókulcsot indokolhat e pont felett. [A jövedelmek] Pareto-eloszlása esetén a két hatás tényleg ki is egyenlíti egymást. Másrészt, ha a bérarányok lognormális eloszlást követnek, akkor az integrál rohamosabban esik, mint  $wf(w)$ , ezért a határadókulcs csökken, határértékében 0-hoz tartva. Egy ilyen következtetés, ami arra mutat rá, hogy egy korlátos eloszlás esetén zérus határadókulcsot kellene a felső jövedelmekhez rendelnünk (l. például Seade, 1977), azt sugallja, hogy még további érveket is lehet találni a „hagyományos” adósmával való gyökeres szakítás mellett. Másrészt, a következtetés arra is rámutathat, hogy vannak olyan vonatkozások, amelyek hiányoznak a feladat megfogalmazásából, de erre a pontra később még visszatérünk.

A „karitatív konzervatív” állásponttal szemben a diagram bal oldalán bemutatott „redisztributív” esetben a jövedelem társadalmi határhaszna folyamatosan csökken. Nemcsak a metszéspont esik itt jobbra a szegénységi küszöbtől, de egy kiegyenlítő transzfer minden pontban emeli a társadalmi jólétet. Az integrál a szegénységi küszöb fölött éri el maximumát, így a határadókulcs az alsóbb régiókban kisebb értékeket vesz fel, s ezzel nem a konstans határadókulcsú, hanem a „hagyományos” többlepcső adókulcs-struktúrát támasztja alá. Vegyünk például egy Pareto-eloszlást, és tételezzük fel, hogy a jövedelem társadalmi határértéke az egyének jövedelemeloszlásában elfoglalt relatív helyzetének megfelelően csökken ( $\Phi'/\Phi'_{av}=2(1-F)$ ), ami a Gini-koefficiens alapjául szolgáló súlyozás – lásd Sen (1974) és Deaton (1983). Ekkor az optimális határadókulcs az egyén jövedelemeloszlásában elfoglalt helyzete szerint nő, nullától egy olyan értékig, amely

meghaladja a „karitatív konzervatív” politika által beállított értékeket. Az a tény, hogy az optimális határadókulcs a sorrendnek megfelelően növekszik, azt eredményezi, hogy a határadókulcs különösen élesen megváltozik a jövedelemeloszlás közepén.

## 5. ábra

### Az elosztási súlyok különböző halmazai és következményeik



Nem célom, hogy itt a „hagyományos” és a „szigetek”-féle adózási sémák értékeire vonatkozó mélyreható és végleges következtetéseket szűrjek le, inkább azzal a párbeszéddel foglalkoznék, ami a két rendszer között kialakulhat. Aaronnak (1989) ugyan igaza van, amikor rámutat, hogy az optimális adózás elméleti irodalma mindeddig mily kis befolyást gyakorolt, ám szerintem ennek az irodalomnak igenis van hasznos mondanivalója – a nehézség inkább a közlésben rejlik. Megpróbáltam bemutatni, hogy van mód a (8)-hoz hasonló visszataszító matematikai formulák értelmezésére is, oly módon, ami kapcsolódik a nyilvános vitában kifejtett gondolatokhoz.



## *A méltányosság és hatékonyság közötti trade-off és a célok pluralizmusa*

Természetesen az optimális adózás elemzésétől nem várható az el, hogy aktuális politikai döntésekre releváns, számszerűsített válaszokat adjon. Célja az, hogy megkönnyítse a problémáról való gondolkodást és a hozzákapcsolódó érvrendszer megértését. E tekintetben én többre értékelem segítségét, mint az ortodox felfogás: megmutatja például azt, hogy különböző megfontolások különböző politikai gyakorlat választásához vezethetnek. Mindemellett az optimális adózás elemzése segítségével nemcsak azt vizsgálhatjuk, amit a modell tartalmaz, de ugyanolyan hasznos lehet ez annak jelzésére is, hogy mi az, ami „kimaradt”; és hogy vajon ami kimaradt, komolyan módosítja-e a levont tanulságokat. Lehet például ilyen egy a határadókulcs nem csökkenő voltát előíró korlát, amely kizárná az olyan megoldásokat, ahol a határadókulcs a legmagasabb jövedelmek esetén nullához konvergál. E korlát elősegítheti az adózási program politikai elfogadottságát, vagy tehet valamit azért, hogy elkerülhető legyen az olyan adóspekuláció, amely a jövedelmeknek a gazdagok felé való átjátszásával, valamint a feleség és férj közötti egyenlőtlen jövedelemmegosztással érhető el. [...]

Kritikánk különleges fontossága abban áll, hogy rámutat a kormányzati politika céljait túl szűk nézőpontból vizsgáló elemzések korlátaira, és arra, hogy ezek a célok nem fejezhetők ki egyszerűen a társadalmi jóléti függvénnyel. Erre jó példát szolgáltat a méltányosság és hatékonyság közötti trade-off, amelynek a célokat illetően legalább két különböző interpretációja lehetséges. Az első nézet szerint a hatékonyság és méltányosság származtatott célok, azaz valamely alapvetőbb célokból levezethetők. Ez például *Harsányi* (1985, 124. o.) álláspontja, aki a haszonelvűség védelmében azt mondja, hogy egy következetes utilitárius számára a gazdasági és társadalmi egyenlőség nem rendelkezik belső morális értékkel. Ezen az állásponton alapult a (6) képlet használata, melyben – bár interpretációját a méltányosság és hatékonyság kifejezésével élve adtam – a fő cél a társadalmi jóléti függvény maximalizálása.

Az ilyen kezelésmód ugyanakkor nem biztos, hogy kielégítő azok számára, akik máshogy tekintenek a méltányosság-hatékonyság trade-offra, vagyis két, különálló alapvető célként kezelik őket. Szépen mutatja ezt *Barry* érvelése a *Political Argument* [Politikai érvelés] című könyvében, ahol abból az alapállásból indul ki, hogy: „két nagyon általános alapértékre nézve – mint amilyen a méltányosság és a hatékonyság – minden, ezeket értékelő egyén közömbösségi görbéi felrajzolhatók, ahol egy közömbösségi görbe azon érték kombinációkat köti össze, amelyeket az egyén ugyanannyira értékel” (1965, 5. oldal).

Ugyanez a gondolat fogalmazódik meg *Okun* híres, *Equality and Efficiency: The Big Trade-off* [Egyenlőség és hatékonyság: a nagy trade-off] című könyvében

is: „Ha [egy társadalomban] mind az egyenlőséget, mind a hatékonyságot értékelik, egyik sem tehet szert a másikkal szemben abszolút prioritásra, s ha helyenként konfliktusba kerülnek, kompromisszumra van szükség. Ilyenkor fel kell áldozni valamennyit az egyenlőségből a hatékonyság kedvéért, és valamennyit a hatékonyságból az egyenlőség kedvéért” (1975, 88. oldal).

E második nézet alapján különböző céljaink vannak, és a kutatás egyik fontos feladata egy olyan optimális adózás kifejlesztése, amely figyelembe veszi azt a tényt, hogy az embereknek változatos érdekeik vannak. A célok ilyenfajta pluralitásával valószínűleg akkor is számolni kell, amikor korlátozó feltételeket vezetünk be. Utaltam már egy olyan korlát lehetőségére, amely azt biztosítja, hogy a határadókulcs ne legyen csökkenő. Vagy egy másik példát véve, 1987-es Schumpeter-előadásában *Lindbeck* a jóléti állam költségeiről beszélve a választás szabadsága iránti aggodalmát azzal az érveléssel fejezte ki, hogy a magas határadókulcsok eredményeképpen a *kormányzati intézkedések* hatására az egyén nagymértékben egy meghatározott jövedelemkategória foglya lesz, és nagyon kicsi annak a valószínűsége, hogy saját erőfeszítései révén képes legyen jobb gazdasági helyzetbe kerülni (1988, 299. oldal). [...]

*Rawls* igazságelméletében (1971) azzal foglalkozik, hogy a szabadság (legalábbis amint a materiális jólét egy bizonyos szintje megvalósult) ténylegesen korlátozza a disztribúciós szempontok érvényre jutását, és ez azt az esetet példázza, amikor egyetlen cél kap prioritást. Más esetekben a különböző célok egymás helyettesítői lehetnek. Ez vonatkozhat a méltányosságra és a hatékonyságra is, ahogy ezt a Barry- és Okun-idézetben láttuk, és ez a tárgya *Graaff* (1977) írásának is; vagy ez alkalmazható a jólét és szabadság tekintetében is. Griffin például azt állítja, hogy a szabadság nem védhető azáltal, hogy azt mondjuk, összemérhetetlen más értékekkel szemben: „Ha a szabadságot meg kell védeni, le kell vennünk az ‘összemérhetetlenség’ ingatag emelvényéről és abba a körbe kell helyeznünk, ahol más komoly értékek is helyet foglalnak, ahol összeütközések vannak, s ahol egyik érték sem állhat eleve a konfliktusok felett” (1986, 91. oldal).

A célok pluralitásának felismerése kihívást jelent mind az elemzés fejlesztését, mind az eredmények közzétételét illetően, amennyiben az alapvető célokat – úgymint egyenlőség és szabadság – használható, vitára alkalmas formába kell hozni. Itt jelentős szerepe lehet a közgazdászoknak abban, hogy a morálfilozófiához és politikai gondolkodáshoz kapcsolódó eszméket a gazdasági nyilvánosság számára kézzelfoghatóbb problémákkal kössék össze.

Remélem, az elmondottakból világosan kiderült, hogy a közösségi gazdaságtan általam tárgyalt két területén – az empirikus adómodellek felépítésének és alkalmazásának valamint az optimális adózás elemzésének témájában – nagyon érdekes további kutatásokra állnak még előttünk. [...]



[A továbbiakban a tanulmány az eredmények népszerű közzétételének módszertani kérdéseivel, a TAXMOD- modellel és a hidraulikai modellek közgazdasági alkalmazásával foglalkozik – *a szerk.*]

*Fordította Eső Péter*

## **Hivatkozások**

- Aaron, H. A. (1989): Politics and the professors revisited. *American Economic Review*, 79, Papers and proceeding, 1-15.
- Atkinson, A. B.: *fortheomign*. Lindahl Lectures to be published by Oxford University Press.
- Atkinson, A. B.-F. Bourguignon (1987): Income distribution and differences in needs. In: G. R. Feiwel, ed., *Arrow and the foundations of the theory of economic policy* (MacMillan, London) 350-370.
- Atkinson, A. B.-F. Bourguignon (1989): The design of direct taxation and family benefits. Discussion paper.
- Atkinson, A. B.-H. Sutherland eds. (1989): *Tax-benefit models* (STICERD, L.S.E. London)
- Barr, N. A. (1988): The Phillips machine, *L.S.E. Quarterly* 2, 305-337.
- Barry, B. (1965): *Political argument* (Routledge and Kegan Paul, London).
- Blundell, R. C.-Meghir, E. Symonds-I.Walker (1988): Labour supply specification and the evaluation of tax reforms, *Journal of Public Economics* 36, 23-52.
- Burtless, G.-J.A. Hausman (1978): The effect of taxation on labour supply, *Journal of Political Economy* 86, 1103-1130.
- Dalton, H. (1954): *Principles of public finance*, 4th ed. (Routledge and Kegan Paul, London).
- Deaton, A. S.: An explicit solution to an optimal tax problem. *Journal of Public Economics* 20, 333-346.
- Dilnot, A. G.-Stark, I.-Walker-S. Webb (1987): The 1987 Budget in perspective, *Fiscal Studies* 8, 48-57.
- Due, J. F.-A. F. Friedlaender (1973): *Government finance*, 5th ed. Homewood, Illinois.)
- Edgeworth, F. Y. (1925): *Papers relating to political economy*, Vol. 2 (MacMillan, London)
- van Essen-U. H. Kaiser-P. B. Spahn (1988): Verteilungswirkungen der einkommensteuer-reformen 1986-1990. *Finanzarchiv* 46, 56-84.
- Graaff, J. de V. (1977): Equity and efficiency as components of the general welfare, *South African Journal of Economics* 45, 362-375.
- Griffin, J. (1986): *Well-being* (Clarendon Press, Oxford).
- Harsányi, J. C. (1985): Rule utilitarianism, equality and justice. In: E. F. Paul, F. D. Miller, Jr., eds., *Ethics and economics* (Blacksell, Oxford).
- Hausman, J. A. (1983): Stochastic problems in the simulation of labour supply. In: M. Feldstein, ed., *Behavioral simulation methods in tax policy analysis* (University of Chicago Press, Chicago) 46-69.

- Hausman, J.A. and J.M. Poterba* (1987): Household behavior and the Tax Reform Act of 1986, *Journal of Economic Perspectives* 1, 101-119.
- Hawking, S.W.* (1988): *A brief history of time* (Bantam, London)
- Hayek, F.A.* (1960): *The constitution of liberty* (Routledge and Kegan Paul, London)
- Johns, A.H.M.* (1957): *Athenian democracy* (Basil Blackwell, Oxford)
- King, M.A.* (1987): The empirical analysis and tax reforms, in: T. Bewley, ed., *advances in econometrics* (Cambridge University Press, Cambridge)
- King, M.A., and D. Fullerton* (1984): eds., *The Taxation of income capital* (University of Chicago Press, Chicago)
- Kolm, S.-Ch.* (1985): *Lecontrat social liberal* (Presses Universitaires de France, Paris)
- Kolm, S.-Ch.* (1989): Let us be forced to be free paper presented at the 1989 meeting of the Canadian political science association, Quebec
- Lindbeck, A.* (1988): Individual freedom and welfare state policy *European Economic Review* 32, 295-318.
- Mallet, M.-G.* (1913): *La politique financière des Jacobins* (Arthur Rousseau, Paris)
- Mirrles, J.A.* (1971): An exploration in the theory of optimum income taxation, *Review of Economic Studies* 38, 175-208.
- Musgrave, R.A.* (1987): Short of euphoria, *Journal of Economic Perspectives* 1, 59-71.
- Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave* (1984): *Public finance in theory and practice* (McGraw-Hill, New York)
- Okun A.M.* (1975): *Equality and efficiency* (Brookings Institution, Washington DC)
- Pechman, J.A.* (1987): Tax reform: Theory and practice, *Journal of Economic Perspectives* 1, 11-28.
- Prest, A.R. and N.A. Barr* (1985): *Public finance in theory and practice*, 7th ed. (Weidenfeld and Nicolson, London)
- Rawls, J.* (1971): *A theory of justice* (Harvard University Press, Cambridge)
- Seade, J.K.* (1977): On the shape of optimal tax schedules, *Journal of Public Economics* 7, 203-236.
- Sen, A.K.* (1974): Informational bases of alternative welfare approaches, *Journal of Public Economics* 3, 387-403.
- Shorrocks, A.F.* (1983): Ranking income distribution, *Economica*, 50, 3-17.
- Smeding, T., L. Rainwater and R. Simpson* (1989): Comparative cross national research on income and economic well-being: The Luxembourg Income Study, *Survey of Current Business*, 62-67.
- Stamp. Lord.* (1923): *The fundamental principles of taxation* (MacMillan, London)
- Stern, N. H.* (1986): On the specification of labour supply functions. In: R. Blundell and J. Walker, eds., *Unemployment search Labour supply* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Stiglitz, J. E.* (1988): *Economics of the public sector*. 2nd ed. (Norton, New York.)
- Uelner, A.-Menck, T.* (1988): Germany. In: J. A. Pechman, ed., *World tax reform* (Brookings Institution, Washington, D. C.) 119-127.



## Gazdaságelméleti kétségek a progresszív jövedelemadó ésszerűségét illetően<sup>1</sup>

A progresszív jövedelemadó elméleti alapja voltaképpen a *határhaszon-elmélet* ama tétele, hogy emelkedő jövedelemhez csökkenő határhasznok tartoznak. Emellett a modern elmélet jóléti koncepciói szerint adott társadalmi termék mellett annál nagyobb a társadalmi összhaszon (vagyis a társadalmi jólét), minél kiegyenlítettebb a jövedelemeloszlás. Ezek a koncepciók azonban abból a feltételezésből indulnak ki, hogy a megadóztatható jövedelmek adott nagyságúak, járadék jellegűek. A valóság azonban teljesen más. A gazdasági alanyok reagálnak az adókra, a magas és progresszív adókra adott válasz általában a teljesítmény visszatartása, a kockázatvállalási készség és a továbbképzésre való hajlandóság csökkenése. A progresszív jövedelemadó e káros hatásainak felismerése nyomán a világ fejlett országaiban immár új adózási korszak következett be: a viszonylag alacsony és közel arányos jövedelemadózási korszaka.

### *A progresszív jövedelemadó elméleti gyökerei*

A határhaszon-elmélet egyik legelső alkalmazása – amely voltaképpen még ama tétel kikristályosodását is megelőzte, hogy emelkedő jövedelemhez csökkenő határhasznok tartoznak – a *progresszív jövedelemadózási* ajánlása volt. Eszerint, ha a jövedelem határhaszna emelkedő jövedelem esetén csökken, akkor magasabb jövedelemszint mellett az adófizetőnek a nagyobb összegű adó megfizetése ugyanakkora áldozatot jelent, mint az alacsonyabb jövedelemszintű adózó számára egy kisebb összeg levonása. Ha a jövedelemadó „áldozat”-elméletét úgy értelmezzük, hogy minden egységnyi pótlólagos jövedelemből azonos hasznosságnak megfelelő mértékű adót kell teljesíteni – ami persze egyáltalán nem a legszokásosabb meghatározása az egyenlő adóteherviselésnek –, akkor a marginális adótételnek emelkedő jövedelem esetén növekednie kell (ami megint csak nem a legszokásosabb meghatározása a progresszív adózásnak). Logaritmikus határhaszon-függvényt feltételezve például 100 forintnyi jövedelem mellett a 20 százalékos adóteher ugyanakkorának minősülhet, mint az 1 millió forintos jövedelemszinten felül pótlólagosan megkeresett jövedelem után fizetett 60 százalékos adó. Ezt a példát csak azért említem, mert 1900 körül ehhez hasonló megfontolásokra támaszkodtak

<sup>1</sup> Eredetileg megjelent: Közgazdasági Szemle 1990. 1. sz. 79-87. o. Erich Streissler a bécsi egyetem közgazdaságtudományi tanszékének vezetője, a budapesti Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem (BKE) vendégelőadója.

– persze erősen politikai színezetű argumentációval – a progresszív jövedelemadó bevezetésének receptjei. Az ilyen határhaszon-elképzelések vezettek el az olyan koncepciókhoz, amelyek az *igazságosabb* adóztatást a progresszív jövedelemadó révén vélték elérhetőnek.

Ezen túlmenően az így elért állami bevételeknek forrásul kellett szolgálniuk egy olyan állami kiadási rendszer számára, amely pozitív transzferekkel „igazságosabban” osztja el a fogyasztási lehetőségeket. Ezzel kapcsolatban a modern elméletben mindenekelőtt két *jóléti koncepciót* alkalmaznak annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy valamely átcsoportosítási rendszer növeli-e a jólétet. Az *utilitarista* koncepció minden egyénél megfelelő – többnyire ugyanolyan – hasznossági függvényt alkalmaz, majd felméri a társadalom valamennyi tagjának jutó haszon összességét, és ezt az összesített hasznosságot tekinti a jólét mércéjének. Ugyanerre az eredményre vezet, ha egy tervező intézmény határozza meg minden egyes jövedelem hasznosságát, nem pedig az egyének. Ez esetben a jövedelem csökkenő határhaszna esetén a gazdagoktól a szegények javára való átcsoportosítás növeli a társadalom jólétét. Ha ugyanis elveszünk a gazdagtól 1000 forintot, és odaadjuk a szegénynek, akkor a társadalmi hasznok összessége emelkedik, mivel a gazdag számára 1000 forint elvesztése kevesebb haszoncsökkenést jelent, mint az ugyanakkora összeghez jutó szegénynél létrejövő haszonnövekedés. Ehhez a következtetéshez eljutva javasolja az utilitarista koncepció – valamennyi polgár azonos hasznosságfüggvénye, vagy a magasabb jövedelmek tervező által történő aláértékelése esetén – a jövedelmek kiegyenlítését, egészen a teljes egyenlősdig. *Adott nagyságú társadalmi termék esetén* ugyanis – ami persze döntő szerepet játszó feltételezés – a hasznok összessége egyenlő elosztás esetén a legnagyobb.

Még radikálisabb a jóléti mérce Rawlsnál:<sup>2</sup> szerinte az a társadalmi állapot a legjobb, amelyben a legszegényebbek helyzete a legkedvezőbb. Valamennyi polgár azonos hasznossági függvénye, illetve a tervező ennek megfelelő jólétértékelése mellett, s feltéve, hogy a társadalmi termék adott, a rawlsi jólétfüggvény megint csak arra az eredményre vezet, hogy a jövedelmet át kell csoportosítani, egészen a teljesen egyenlő elosztásig.

Ezek voltak nagyjából 1970-ig azok az uralkodó koncepciók, feltételezések, amelyek alapul szolgáltak egy „igazságosabb” jövedelemátcsoportosítási politikához. Eközben azonban egy döntő és végzetes feltételezésből indultak ki: abból, hogy a megadóztatható és átcsoportosítható jövedelmek eleve meghatározott nagyságúak. Más szavakkal: a jövedelmeket az adó- és az átcsoportosítási rendszer *nem befolyásolja*. Megint másként kifejezve, közgazdasági értelemben minden

<sup>2</sup> Rawls: A Theory of Justice. Belknap Press, 1971.



jövedelem *járadék*, tehát olyan jövedelem, amely az adózásra kötelezett folyamatos hozzájárulása nélkül jön létre, és annak gazdasági magatartásával nem módosítható. A jövedelemadóztatásnak ez a járadékszemplélete a századforduló idején egészen természetes volt, mivel sok országban csak a gazdagokat adóztatták meg, akik vagy földbirtokosként földjáradékból vagy pénzjáradékok élvezőiként örökölt tőkéjük kamataiból éltek. Végso soron a progresszív adóztatás egész koncepciója a járadékosról alkotott képre épül, aki – mint ahogy az angol adózási terminológia még a 70-es években is kifejezte – „meg nem keresett” jövedelemből („unearned income”) él. Ha viszont bármilyen értelemben saját teljesítményből eredő jövedelemről van szó, akkor, ahogyan azt már John Stuart Mill<sup>3</sup> megállapította 1848-ban: „Nagyobb jövedelmeket magasabb arányban megadóztatni azt jelenti, hogy megbüntetjük azokat, akik *keményebben dolgoztak és többet takarítottak meg*, mint embertársaik”.

### ***Az adóalany nem „kezes bárány”: Mirrlees<sup>4</sup> vizsgálódásai***

A fejlett piacgazdaságú ipari országok közgazdaságtudománya úgy 1950 óta egyre inkább felfedezte azt a problémát, hogy a gazdasági alanyokra egyáltalán nem jellemző a „kezes bárányok” magatartása, akik megadóan hagyják magukat birkanyrásra hajtani a gazdaságpolitikusok által. A valóságban döntésre képes *alanyai* a gazdaságnak, nem pedig pusztá tárgyai a gazdaságpolitikai manipulációnak. *Tudatosan reagálnak* a gazdaságpolitikára, és hozzáigazítják magatartásukat. A szocialista gazdaságelmélet egyébként már sokkal korábban, úgy a 30-as évek idején felismerte ezt a problémát, igaz, ezután nem foglalkozott vele valóban következetesen.

A jövedelemadóztatásban ugyanakkor van *két ellenőrzési probléma*, amelyeket a gazdaságpolitika – elégséges információk hiányában – nem képes maradéktalanul megoldani.

Először is a társadalmi tervező alapjában a polgárok jövedelemtermelő képességét szeretné megadóztatni. Másképp kifejezve: legszívesebben azt a hipotetikus jövedelmet adóztatná, amely minden polgárnál akkor jön létre, ha teljes erőfeszítéssel dolgozik, és maximálisan hasznosítja képességeit. Ez esetben elesne a Mill által megfogalmazott probléma is: ha az adót mindenkinél ama jövedelem alapján állapítanák meg, amelyet kemény munka kifejtése és sok takarékoság mellett elérhet, akkor adózási szempontból közömbös lenne, hogy többet vagy

<sup>3</sup> Mill, J. S.: Principles of Political Economy. London, 1848.

<sup>4</sup> Mirrlees, J. A.: An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. RES XXXVII. 1971.

kevesebbet dolgozik. Ez utóbbi ugyanis nem változtatna az adózási kötelezettségen. A valóságban azonban az adóhatóság nem képes megállapítani a jövedelem-szerző *képességét*, hanem – legjobban esetben – csak magát a ténylegesen elért jövedelmet. Ha viszont az adók magasak, különösen pedig ha nagyon progresszívak, akkor éppen a legteljesítőképesebbek kevesebbet dolgoznak, csökkentve valóságos jövedelmüket, és ezzel adózási kötelezettségüket is. A jövedelemtermelő képesség szerinti adóztatás problémájára még visszatérek.

Másodszor az adóztatás – megint csak információs okokból – lényegében csak a gazdasági tranzakciókra vonatkozhat, nem pedig minden szükségletkielégítési lehetőségre. Másképp kifejezve: megadóztatja a *megfizetett* munkát és a fogyasztási célú *vásárlásokat*: adózatlanul hagyja viszont a szomszédnak nyújtott segítséget, a barkácsolást, a házon belüli munkát és a fogyasztás jellegű szabadidő-felhasználást is. Az adóztatás folytán eltorzulnak a munka és a szabadidő, valamint a saját fogyasztásra való termelés és a piaci kereslet közötti értékelési arányok. Az adóztatás minden polgár számára gazdaságilag viszonylag vonzóbbá teszi a szabadidőt és a saját maga számára végzett munkát.

Ezeket a kézenfekvő gondolatokat rendszeresen először James A. Mirrlees dolgozta fel. Mirrlees csak a *munkateljesítményből* származó jövedelmek adóztatását vizsgálta. Ez azonban éppúgy vonatkoztatható az alkalmazottként végzett munkára, mint a vállalkozói tevékenységre. Először is feltételezte, hogy emelkedő nettó bérhez (vagy nettó jövedelemhez) *növekvő munkaráfordítás* tartozik. Emiatt magasabb adóztatás esetén kevesebbet dolgoznak, és több szabadidőt fogyasztanak. Másodszor feltételezte, hogy a gazdasági alanyok *képességei* vagy termelékenysége meghatározott mértékben különbözőek. Ezek után megvizsgált egy átcsoportosításra szolgáló jövedelemadó a társadalmi jövedelmi pozíció egy utilitarista értékelése mellett – tehát egy tipikusan szocialista jellegű átcsoportosítási célkitűzést a gazdagabbak terhére, akik itt a nagyobb teljesítményűek. Az eredmény elképesztő volt, mindenekelőtt önmaga számára: a munkajövedelmekre vonatkozó optimális jövedelemadónak, tudniillik annak, hogy a legeredményesebben szolgálja az átcsoportosítási célt, egy *messzemenően lineáris* jövedelemadó bizonyult, még hozzá egy váratlanul *alacsony* – 20 százalék körüli – adómértékkel. Vizsgálata eredményeit a következőképpen foglalta össze: „Meg kell vallanom, arra számítottam, hogy az utilitarista indítatású jövedelemadózás egzakt elemzése magas adótételek mellett szóló érveket fog eredményezni. De nem ez történt.” Továbbá: „Talán az a legfeltűnőbb, mennyire közel esnek az optimális adótételek a linearitáshoz.” Ennek az az oka, hogy a magas adóterheléssel úgyszólván kitekerik a tyúk nyakát, amely az aranytojást tojhatná; nem jön létre, amit át lehetne csoportosítani. Ezért le kell mondani az átcsoportosítási célról, mivel ütközik a magas szintű termelés céljával.



Mirrlees e következtetései, amelyek természetesen függenek az átcsoportosítási célra vonatkozó konkrét feltételezésektől, a képességek és a munkaképesség társadalmi megoszlásától, továbbá a gazdasági alanyoknak az adótételekre való érzékenységtől a jövedelemszerzés és a szabadidő közötti választás vonatkozásában, több tucatnyi elméleti tanulmányban bizonyultak helytállóknak. Újra és újra messze-menően a lineáris adórendszerek mutatkoztak a legjobb eredményt hozónak, amelyekhez – mintegy kivételként, az adótábla szélén – hozzátartozott egy adómentes jövedelem nagyság mindenki számára, tehát a legkevesebbre képes munkásoknak éppúgy, mint a legtöbbre képeseknek, vagyis a leggazdagabbaknak. Mivel ugyanis a legtöbbre képesek bizonyos mértéket meghaladó adóteher esetén már nem dolgoznának többet, és ezért e mértéken túl pótlólagos adó sem várható tőlük, e mértéken túl mentesíteni lehet őket az adózás alól, ha a gazdaságpolitika csak egy kissé is pozitívan értékeli jövedelmük további emelkedését, ami megfelel az utilitarista felfogásnak (Rawlsénak azonban nem).

A modellfeltételek változtatásai esetén az eredmények megfelelnek a várhatónak: minél erősebb az adóbevételi igény, és minél határozottabb az átcsoportosítási cél, annál magasabban kell kialakítani az adótételeket; másfelől mennél jobban hajlanak a gazdasági alanyok arra, hogy a nettó jövedelem arányának csökkenése esetén munka helyett inkább a több szabadidőt válasszák, annál alacsonyabbnak kell lennie az adóterhelésnek.

Tudni kell, hogy Mirrlees a probléma megközelítésekor a dolgozók eltérő *képességeiből*, termelékenységéből, intelligenciaszintjéből indul ki, de feltételezi, hogy a fogyasztás és a szabadidő vonatkozásában hasznossági függvényeik azonosak. Szerinte a legjobbak azért fogják magas adóztatás esetén munkavégzésüket korlátozni, mert már kevesebb munkával is könnyen el tudják érni a számukra elfogadható fogyasztási szintet. Csak magas arányú bevételi többlet készítheti őket arra, hogy szabadidejük rovására többet dolgozzanak. Más volna a helyzet, ha a jövedelmi különbségek mögött azonos képességűek eltérő erőfeszítései húzódnának meg. Ez esetben fel lehetne tételezni, hogy azok tesznek kevesebb erőfeszítést, akik igénytelenek, és azok fognak keményen és sokat dolgozni, akiknek magasak a fogyasztási igényeik. Ebben az esetben sokkal több érv szólna egy progresszív jövedelemadó mellett, hiszen azok, akik sokat és keményen dolgoznak, és ezért sokat is keresnek, magas adók mellett kénytelenek lennének még többet dolgozni, hogy igényeiket ki tudják elégíteni.

Ellenkező irányba hat viszont a társadalmi utánpótlás motívuma. A középső jövedelmi szinteken lévő emberek azért dolgoznak sokat, hogy valamennyire lépést tudjanak tartani a gazdagabbak fogyasztásával. Ez esetben viszont éppen a gazdagabbakat kellene viszonylag enyhébben adóztatni, hogy magas mintát szolgáltatassanak a középső rétegek számára. Minél magasabb ugyanis ez a minta, annál többet kénytelenek dolgozni azok, akik ennek elérésére törekednek, és így ezek a

középső rétegek annál több adót is fizetnek. A gondolatmenetből végül is az a következtetés vonható le, hogy az azonos képességűek erőfeszítéseinek különbözősége szempontjából – figyelembe véve különböző hasznossági értékeléseiket is – megint csak a mérsékelt szintű lineáris adózás mutatkozik célszerűnek.

Másfelől Mirrlees egy fontos vonatkozásban túlságosan gyengén alapozta meg az alacsony szintű lineáris jövedelemadó mellett szóló érvelését. Szerinte a gazdasági alanyok eltérő képességei adóttak; e képességeket azonban az adóztatástól függően, különböző mértékben használják ki. A valóságban azonban a képességek vagy a teljesítőképeség különbözőségei csak kismértékben veleszületettek, nagyobb mértékben elsajátítottak, tanulás eredményei. A képességek elsajátítása viszont többnyire anyagi befektetést és mindig sok szabadidő ráfordítását igényli. Minél magasabb a pótlólagosan elsajátított képességekből származó jövedelem adóterhelése, annál kevésbé érdemes befektetni magasabb kvalifikáció szerzése céljából. Ahhoz tehát, hogy ösztönözzünk magasabb képzettség szerzésére, megint csak és különösen szükség van arra, hogy az adózás viszonylag alacsony és lineáris legyen. A magas és progresszív jövedelemadóztatás okozta legnagyobb gazdasági veszteségek valószínűleg *hosszú távon* érvényesülnek: egyre inkább és egyre több embert nevelnek dologkerülővé, és elriasztanak az emberi tőkébe való befektetéstől. A következmény a munkaerő képzettségi szintjének lemorzsolódása. Mindez egyébként általánosan ismert eredménye a nivelláló bérpolitikának.

Hangsúlyozom azonban, hogy Mirrlees érvelése a munkajövedelmekre vonatkozik, bár semmiképpen csak a munkásokéra, hanem a menedzserek és az önálló kisvállalkozók (kisiparosok, szolgáltatásokat teljesítők) jövedelmeire is. Vállalkozóknál, akik újításokra törekednek, de azoknál a munkavállalóknál is, akik új ismereteket igyekeznek elsajátítani, nagy jelentősége van egy további tényezőnek is, a *kockázatvállalásnak*. Egy új termék kifejlesztése kockázattal jár, mert előfordulhat, hogy a piac azt nem fogadja el. Kockázattal jár egy új ismeret elsajátítása is, mert lehet, hogy nem lesz iránta kereslet. Az egyéni feltalálónál, a kisvállalkozónál, a kiegészítő szakképzettségbe időt és pénz befektető munkavállalónál az adózási helyzet tipikusan féloldalas. Egyedül viseli a költségeket, és vállalkozása kudarca esetén e költségek veszendőbe menésének kockázatát, ezek ugyanis adózás szempontjából nem számolhatók el költségnek. A feltaláló vagy a tanuló például hiába áldozza fel szabadidejét, ha az eredmény elmarad. Ha viszont mindez eredményes, az ebből származó jövedelmet teljes egészében megadóztatják, méghozzá fokozott mértékben, ha a jövedelemadó progresszív. Ezért az adóztatás csökkenti a kockázatos újítások várható hozamát a kis befektetők számára, akik többnyire saját eszközeiket áldozzák fel ezekhez, mindenekelőtt pedig a szabadidejüket. Az alacsony és lineáris adóztatás tehát azért is fontos, hogy növelni lehessen a kockázatvállalási készséget, és a kockázatos innovációk vállalásának valószínűségét.



## *A teljesítményvisszatartó hatást vitató ellenérvekről*

Mirrlees elmélete tehát a viszonylag alacsony szintű és egyenes arányú jövedelemadót tekinti optimálisnak. A vele szemben felhozott fő ellenérv az, hogy számos empirikus vizsgálat tanúsága szerint a végzett munka mennyisége egyáltalában *nem függ* a jövedelem színvonalától. Következésképpen nincs rá hatással a magas adószínvonal sem: a jövedelemadó akadálytalanul progresszív lehet. A munkások szintjén, hangzik az érvelés, a társadalmi konvenció határozza meg a teljesítendő munka mennyiségét. Ami a túlórákat illeti, magasabb adóteher esetén átlagosan még némileg többet is dolgoznak, hogy a nettó bérjövedelmet megközelítőleg szinten tudják tartani. Ami pedig a menedzsereket illeti, ezek úgyis a munka megszálloottai. Az optimális adóztatás elméletének az az egyik kiinduló pontja, hogy a munka fáradtság és teher, a menedzserek viszont kedvüket lelik munkájukban. A jövedelem, amit kapnak érte, számukra csak mellékes tényező.

Úgy tűnik számomra, hogy Magyarország esetében a szokásos nyugati empirikus vizsgálatok némileg módosított eredményre vezetnének. A legtöbb magyar munkásnak szokatlanul hosszú az átlagos munkaideje, ha beleszámítjuk a második és harmadik munkahelyeket is. A munka terhessége viszont természetesen függ attól, hogy egy pótlólagos munkaórát mekkora korábbi munkavégzés után kell teljesíteni. Ezért Magyarország esetében azzal lehet számolni, hogy a túlórák magas marginális adóztatása – például a gazdasági munkaközösségekben – a teljesített munkaórák számának csökkenésére vezet, eltérően a nyugati tapasztalatoktól. Azok a munkások ugyanis, akik egy héten 60 vagy annál is több órát dolgoznak, másképpen reagálnak, mint a 40 órát vagy annál kevesebbet teljesítők. Ami pedig a jól fizetett menedzsereket illeti, nyugati felmérések is azt igazolják, hogy magas adószint esetén a munkatelésítmény csökken. Emellett nem helyes kizárólag a munkaidő hosszából kiindulni, hanem számításba kell venni a teljesített munka minőségét is. Az az érzés, hogy az állam keményen megadóztat, a teljesítmény romlására vezet. Mindezek a negatív hatások erősebbek hosszú távon, mint rövid távon. Változatlanul helytállónak tekinthető az az érv, hogy magas adóteher esetén csökken az érdekeltség a továbbképzésben.

De még ha nem is lenne semmiféle gazdasági helyettesítési lehetőség, tehát ha a magas adószint nem vezetne a munkatelésítmény és ezzel a társadalmi termék, végső soron pedig az adóbevétele visszaesésére, akkor is fennmarad egy további figyelembe veendő szempont: ha gazdasági eszközökkel nem lehet kitérni a túlzottnak ítélt adóztatás elől, akkor nem ritkán annál nagyobb a *politikai ellenállás*. Politikai síkon éppen a robotoló munkás, aki magas adóztatás mellett sem engedheti meg magának, hogy kevesebbet dolgozzon, reagál néha különösen hevesen a növekvő adóterhelésre.

De még pusztán közgazdasági szempontból sem szabad elfelejteni: csak az az adórendszer lehet eredményes, amely építhet arra, hogy az átlagos polgár elfogadja a megadóztatást. Az adókkal szembeni általános ellenállás költséges: heves adó-ellenállás esetén az adóalanyok minden utat és módot felhasználnak az adócsalásra vagy az adók kikerülésére. Ez pedig erősen megnöveli az adóbehajtás költségeit. Számomra úgy tűnik, hogy ez éppen Magyarországon ma fontos probléma. A kis szolgáltatásokat végző vállalkozóknál, például egy tipikus autójavító műhelyben alig van könyvvitel, amely pedig minden önálló vállalkozónál alapja kell, hogy legyen a jövedelem adóztatásának. A gazdasági munkaközösségekben sem könnyű okmányszerűen ellenőrizni a jövedelmek tagok közötti megosztását. Mindezekben az esetekben kézenfekvő lenne – nemcsak az adóigazgatás egyszerűsítése okából – áttérni arra az alapra, amit az adóhatóság valójában megismerni szeretne, azaz áttérni a jövedelemről a jövedelemtermelő *képességre*. Ez azt jelenti, hogy e közben a teljesítmények ösztönzése és az adóigazgatás egyszerűsítése szempontjából egyaránt egyedül az *adóátalány* jelenti a járható utat. Az átalány igazodhatna például egy autójavító műhely esetében az ott dolgozók számához, a műhely alapterületéhez, a gépek teljesítőképességéhez stb. Jobb, ha tökéletlenül ugyan, de becslük a jövedelemtermelő képességet, mint megpróbálni megadóztatni a jövedelmet anélkül, hogy azt megnyugtatóan meg lehetne állapítani. Ami az átlagpolgár adófizetési készségét illeti, a jobban keresők és a kiműveltek rétegének hajlandósága arra, hogy a szegényebbek javára fokozottan adózzon, szerte a világon a 60-as években (az Egyesült Államokban Kennedy és Johnson időszakában) volt a legnagyobb. Az 1960 utáni évek amúgy is különösen „szocialisztikus” évtizedek voltak; ekkor érte el csúcspontját a háború utáni szocialista hullám, a készség a másokért való helytállásra, az emberek közötti szolidaritásra. Azóta mindenütt érezhetően alábbhagyott a szegényebb állampolgárokkal való szolidaritás, az általános magatartás inkább individualista, antietatikus és antiszolidáris lett. Az úgynevezett „szocialista” országok e tekintetben ugyanazt az irányzatot mutatják, mint ami ma az USA-t és Nyugat-Európát jellemzi. Ennek egyik következménye a jövedelemadó mindenfelé megfigyelhető csökkentése és az átmenet egy jóval arányosabb adóztatásra. A jelenség oka nemcsak az, hogy felismerték: a magas és erősen progresszív adóztatás rontja a hatékonyságot, de arra is visszavezethető, hogy csökkent a jövedelem átcsoportosításának politikai hasznossága. Valószínűleg nőtt továbbá a munka és a szabadidő közötti helyettesítés rugalmassága, a készség arra, hogy az adóemelésekre *a munkateljesítmény csökkentésével válaszoljanak*. Egyidejűleg csökkent a jövedelemátcsoportosítás társadalmi hasznossága is. Az optimális jövedelemadóra vonatkozó elmélet szerint mindkét fejlődési irány az alacsonyabb és arányosabb adóztatás irányában hat.



## *A nemzetközi tőkeátcsoportosítás hatásai*

A fenti érvelés mellett van még egy, világszerte ható ok is, amely a jövedelem-adóztatás csökkentésére készítet: a növekvő világ gazdasági összefonódás, és ehhez kapcsolódóan a tőke fokozódó nemzetközi mobilitása. Az OECD-országok között ma nemcsak a pénztőke áramolhat szabadon, hanem – közép- és hosszú távon – messzemenően mozgékony a tárgyasult tőke is, sokkal mozgékonyabb, mint a munkaerő.

Ez ugyan nagyon vonzóvá (mert nagyon hatékonyá) teszi a tőkeszerkezet javítását célzó, például beruházási kedvezményeket, lehetetlenné válnak viszont a tőkejövedelmek adóztatásának nagyfokú különbségei abban az értelemben, hogy teljes egészében áthárítják őket. Mivel a tőke a mozgékonyabb tényező, a tőkehozamra kivetett átlagosnál nagyobb adókat előbb-utóbb teljes egészükben továbbhárítják az adósokra. Ez értelmes államok számára kedvezőtlené teszi a tőkehozamadókat, feltéve, hogy rájuk is kiterjed a tőke teljes mobilitása. Az államok ugyanis legtöbbször maguk is adósok. Az általuk kivetett tőkeadók tehát mindenekelőtt azt jelentik számukra, hogy nekik maguknak is megfelelően magasabb kamatokat kell fizetniök. Reálgazdasági szempontból pedig végső soron a tőkehozamot terhelő adókat is egyedül a dolgozók fizetik meg (ellentétben Marx ezzel kapcsolatos – immár túlhaladott – elemzésével). Ez pedig a szocialista irányzatú kormányok szemében is árnyékot vet erre az adótípusra. A tőke nemzetközi mobilitása esetén a tőkebefektetőnek hosszú távon egyszerűen mindenütt meg kell kapnia ugyanazt a nettó tőkehozamot, különben a tőke átáramlik egy másik országba.

Minden országnak tisztában kell lennie azzal, mennyire érzékenyen reagálnak manapság a nemzetközi vállalatok az adóztatásra. Ha egy ország mint beruházási telephely politikailag kockázatos, akkor az ott tevékenykedő vállalat áttér arra a gyakorlatra, hogy lehetőleg 100 százaléig magában az illető országban felvett hitelekkel finanszírozza magát. Ez esetben ugyanis igazában nincs saját tőkebefektetése, amit kisajátíthatnának, és a nemzetközi vállalat számára mindig nyitva áll a lehetőség arra, hogy leányvállalatát egyszerűen hagyja csődbe menni, és így kivonulhasson az országból. Ezért, ha egy ország nettó tőkeimportot kíván elérni (és nem elégzik meg a külföldi szervezőkészség és műszaki ismeretek beáramlásával), akkor a tőke számára kedvező adófeltételeket kell kínálnia.

Ugyanez vonatkozik a vállalati nyereség adóztatására. Minden nemzetközi vállalat képes arra, hogy könnyűszerrel és ellenőrizhetetlen módon átcsoportosítsa nyereségét egyik országból a másikba, a nyereség aránya a forgalomhoz képest ugyanis legtöbbször viszonylag alacsony. Az egyik országban kimutatott nyereségét könnyűszerrel leszoríthatja például úgy, hogy külföldön valamivel drágábban

vásárol, külföldi vállalatainak pedig valamivel olcsóbban szállít. Így módon a nyereségek abban az országban jelentethetők meg, ahol a nyereség adóterhe a legalacsonyabb; feltéve természetesen, hogy a későbbiekben mód van a felhalmozódó nyereség transzferálására. A nyereség felhalmozódása azonban növeli a valószínűségét az illető országban végrehajtandó tőkebefektetésnek, és ezért minden országnak érdeke, hogy alacsony nyereségadóval magához vonzza a kimutatott nyereséget. Itt valóban érvényesülhetne olyasmi, mint egy parciális Laffer-görbe: alacsony nyereségadókulcsok magasabb nyereségadó-bevételekhez vezetnek.

### ***Az adókedvezmények szerepe***

A progresszív jövedelemadónak egyetlen jelentős előnye van: felhasználható specifikus gazdaságpolitikai célok elérésére. Ha ugyanis egyes kiadások adóengedelmények igénybevételére jogosítanak fel, akkor hatásosan lehet támogatni olyan gazdasági tevékenységeket, amelyekhez az ilyen kiadások kapcsolódnak. Az osztrák jövedelemadó-rendszer, 1988-ig eredményesen követett ilyen gazdaságpolitikai célokat: azáltal, hogy meghatározott takarékosági formákhoz kapcsolódóan csökkenteni lehetett az adóalapot, a kamatbevételek pedig messzemenően adómentesek voltak, a betétesek számára magas szintű reálkamatot sikerült lehetővé tenni, ami előmozdította a takarékoságot. Ezt az is igazolja, hogy a lakosság takarékosági aránya Ausztriában ma eléri a 12 százalékot. Azáltal pedig, hogy az értéksökkenési leírás a gazdaságilag indokoltnál is gyorsabban végrehajtható, és a leírás meghaladhatja a beszerzési, illetve előállítási költségek 100 százalékát, a bruttó beruházások aránya 1974-ben elérte a GDP-nek csaknem egyharmadát. Kevésbé világos az innovációt előmozdító – később bevezetett – intézkedések hatása.

Árnyoldala ennek a politikának – amelyhez hasonlólt más országokban is folytatnak –, hogy az adóalapok jó részét „elmossa”. Az osztrák tapasztalatok azt is jelzik, hogy indokolt különbséget tenni az ex ante és az ex post adóprogresszió között. Ex ante az osztrák jövedelemadó-rendszer 1988-ig erősen progresszív volt. Mivel azonban az igen magas adókedvezmények lehetőségeit mindenekelőtt a magas jövedelműek hasznosították, ezek figyelembevételével, vagyis ex post a bérjövödelmek tényleges adóterhelése a legújabb becslések szerint végül is messzemenően arányos lett.

### ***Világméretű fordulat a jövedelemadóztatásban***

A felsorolt tényezők – a korábbi progresszív jövedelemadó teljesítményvisszatarató hatásának felismerése, a jövedelem-újraelosztás elfogadására való készség csökkenése, a nemzeti gazdaságpolitikák átalakulása, a nemzetközi gazdasági és tőke-összefonódás hatására, az adóalap lemorzsolódása a számos érdekcsoport által igénybe vehető kedvezmények folytán – a 80-as évekre valamennyi OECD-



országban éretté tették a helyzetet egy nagy jövedelemadó-reform számára. E reform egyfelől közelebb visz egy alacsonyabb szintű és kevésbé progresszív adórendszerhez, másfelől lehetővé teszi az adóalap újbóli kibővítését.

E folyamaton belül korszakos világgazdasági jelentőségű esemény volt, hogy az Egyesült Államok 1985-1986-ban minden politikai ellenállást leküzdve, rendkívüli mértékű adóreformot hajtott végre. A szövetségi jövedelemadó legmagasabb szintjét 28 százalékban állapították meg, és – a magasabb jövedelműeknél az adómentes jövedelemhányad visszavételével kombinálva – messzemenően arányos jövedelemadózást vezettek be. Mivel az Egyesült Államokban széles körben kell fizetni helyi adókat is, a tényleges jövedelemadóteher sok helyütt eléri vagy némileg még meg is haladja a 40 százalékot. A társulati adó\* szintjét 34 százalékban limitálták. Ezek – Svájc kivételével – hosszú idő óta hallatlanul alacsony adószintek. Az Egyesült Államokban ezzel véget ért a progresszív jövedelemadózás kora.

De nemcsak az Egyesült Államokban. A többi OECD-ország is nyomban felismerte, hogy a nemzetközi verseny folytán csatlakozniuk kell az Egyesült Államokhoz. Egyszeriben felfedezték, hogy a jövedelemadó és a társulati adó fontos eszközei a nemzetközi versenypolitikának.

A jövedelem- és a társulati adót mind több helyen vizsgálják nemzetközi összehasonlításban, és a legalacsonyabb adók tűnnek a legelőnyösebbeknek. A Német Szakértői Tanács 1988/89. évi jelentésében például mély nyugtalansággal állapították meg: „A Szövetségi Köztársaságot az adórendszerek nemzetközi versenyében lemaradás fenyegeti.”

Az adócsökkentés területén eddig példa nélkül álló nemzetközi versenyfutás kezdődött el, amely még korántsem zárult le. A jövedelemadó legmagasabb kulcsa ma már általában nem haladja meg az 50 százalékot. Angliában a legmagasabb kulcs 40 százalék, vagyis hasonló az Egyesült Államok-belihez. Ausztriában a bérek utáni jövedelemadó legmagasabb kulcsa – a családi állapottól függően – 42,9-43,7 százalék. A társulati adó általában 35 százalék körüli, tehát egészen közel van az Egyesült Államok 34 százalékos adókulcsához. Magasabb egyelőre a társulati adó az NSZK-ban, viszont Ausztria 30 százalékkal a legalacsonyabb társulati adójú ország a fejlett országok között.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az adózás új korszaka köszöntött be: a viszonylag alacsony és közel arányos jövedelemadózás időszaka.

---

\* A „társulati adó” Streislernél megfelel kötetünk „társasági adó” kategóriájának. (A szerk.)

## **Gyermekek és eltartottak figyelembevétele a jövedelemadózában<sup>1</sup>**

### ***Adózás és szociálpolitika***

A gyermekek és eltartottak figyelembevétele nem az egyetlen területe az adózás és a szociálpolitika kapcsolatának. Az adóztatási rendszeren belül többféle lehetőség is van arra, hogy a központi kormányzat szociális szempontokat érvényesítsen. A *gazdálkodó szervezetek* adóztatásában érvényesített kedvezmények és mentességek elősegíthetik bizonyos társadalmi vagy humán szolgáltatások kínálatának növelését azzal, hogy kedvezmények és mentességek megadása révén egy-egy szolgáltatás előállítását kevésbé költségessé teszik. Bizonyos szolgáltatások kínálatának előmozdítását persze nem csak az adott szolgáltatásokat nyújtó nonprofit intézményeknek és a gazdálkodó szervezeteknek, hanem a szóban forgó szolgáltatások finanszírozásába „beszálló” szervezetek kedvezményezettjeinek nyújtott adózási kedvezményekkel is el lehet érni. Tipikusan ide tartoznak például a magánnyugdíjprogramokhoz vagy betegségbiztosításokhoz való vállalati hozzájárulások. Az OECD-országok mindegyikében személyi jövedelemadómentesek például a magánnyugdíj-programokhoz fizetett vállalati hozzájárulások, és néhány kivétellel azok a betegségbiztosítási programokhoz nyújtott hozzájárulások is. (OECD, 1991, 301-306.)

A *személyi jövedelmek* megadóztatása terén már nyilvánvalóbban észrevehetők azok a szempontok, amelyeket a szociális helyzet figyelembevétele indokol. Az efféle szempontok indokoltsága és érvényesíthetősége az adózás körüli viták egyik legfontosabb csomópontja.

### ***A gyermekek és eltartottak figyelembevételének indokoltsága***

A gyermekek és eltartottak figyelembevételével kapcsolatos érveket általában egyrészt az adózás méltányosságával kapcsolatos általános állításokra, másrészt pedig a családméret és a gyermekszám közötti empirikus összefüggésekre alapozzák.

A méltányossággal kapcsolatos érvek nagyjából a következőképpen foglalhatók össze: „Az adózás akkor méltányos, ha az oszthatatlan közkiadásokhoz az

<sup>1</sup> A tanulmány kötetünk számára készült. A szerző a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Szociológia Tanszékének oktatója.



állampolgárok fizetőképességük vagy teherviselő képességük függvényében járulnak hozzá.” Ebből az következik, hogy 1. azok, akiknek a jövedelme azonos, azonos összegű adót fizessenek, és 2. azok, akinek a jövedelme különbözik, különböző adót fizessenek. (Ez utóbbi feltétel nem feltétlenül jelent progresszivitást: lineáris adózás mellett is többet fizetnek azok, akiknek magasabb a jövedelme.)

A viták lényege mindig akörül forog, hogy az „azonos jövedelem” meghatározásához tekintetbe kell-e venni az eltérő családméreteket. A hazai társadalomstatisztikai kutatások mindenesetre azt mutatják, hogy a jövedelmek megoszlásában a gyermekszám az egyik legerősebb tényező, felülmúlja a társadalmi-foglalkozási kategóriák közötti különbségeket is.<sup>2</sup> (Andorka, 1988) Nemcsak a hazai jövedelemeloszlásra igaz azonban az, hogy a családi/háztartási jövedelmek egyenlőtlenségei kisebbek, mint a személyi jövedelmekéi. A jövedelemegyenlőtlenségekkel foglalkozó irodalom különböző skálákat alkalmaz arra, hogy a gyermekeket és eltartottakat a jövedelmi egyenlőtlenségek mérésekor tekintetbe vegye. Ezek az ún. ekvivalens jövedelem-mérőszámok (equivalence scales) lényegében a jövedelemmel nem rendelkezők fogyasztási sajátosságai szerint látják el súlyokkal a jövedelemmel rendelkezők jövedelmeit, ilyen módon lehetővé téve az azonos dolgok azonos módon történő számbavételét.<sup>3</sup> Az egy főre jutó jövedelmek tekintetbe vétele a családmérettel egyenes arányban növekvő költségeket tételezne fel. Az ekvivalens jövedelmek számításának logikája viszont arra épül, hogy az együttélő családtagokat figyelembe kell venni a jövedelemeloszlás egyenlőtlenségeinek mérésekor, de nem ugyanazokkal a súlyokkal. E gondolatmenet szerint a pótlólagos családtagok „beléptetésével” a megélhetési költségek növekszenek, de nem egyenes arányban.

Ha elfogadjuk az ekvivalens jövedelmek számítására vonatkozó érvelést, akkor az adózás méltányosságára vonatkozó állításokat is árnyalni kell, a következőképpen:

1. Az azonos ekvivalens jövedelemmel rendelkezők azonos nagyságú adót fizessenek.

2. A különböző ekvivalens jövedelemmel rendelkezőknek viszont különböző összegű adót kell fizetniük.

---

<sup>2</sup> Legalábbis biztonsággal elmondható volt ez az elmúlt évtizedek nyomott bérszerkezetének körülményei között. Az már kérdés, hogy az elmúlt években beindult jövedelemdifferenciálódási folyamatok mennyire módosítják ezt az állítást.

<sup>3</sup> Az ekvivalenciaskálák különböző típusairól lásd pl. Bradbury, 1992. A különböző ekvivalenciaskálák alkalmazása természetesen eltérő eredményeket ad egy adott ország jövedelemegyenlőtlenségeire vonatkozóan is. A hazai jövedelemeloszlásra közül például ilyen összehasonlításokat *Fajth* és *Vita*, 1992.

Mindezt közelítve az adózási rendszerek empirikus összehasonlításához, azt mondhatjuk, hogy az adózási egység megállapításakor két véglet képzelhető el. Az egyik esetben a kereső individuum fizeti az adót, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy a jövedelmét csak ő maga használja fel, vagy azt megosztja másokkal is. A másik esetben az a releváns társadalmi egység adózik, amelyen belül a jövedelmek valamilyen szintű megosztása kimutatható. A fejlett országok jövedelemadózási rendszereiben az adózási egység megállapítására alkalmazott módszerek valahol a két véglet között helyezkednek el. Az esetek többségében azt a megoldást alkalmazzák, hogy a személyi adózás mellett vannak tekintettel az eltérő ekvivalens jövedelmekre.

### *Az adózással való „szociálpolitizálás” korlátai*

A jövedelemadózásról folytatott vitákban sűrűn felbukkannak azok az érvek, amelyek az adózás és a szociálpolitika kapcsolatára vonatkozóan az eltartottak tekintetbevétele mellett vagy ellen hangzanak el. Az egyik érvcsoport szerint az adózást el kell választani a szociálpolitikától: az adózás elsődleges funkciója az, hogy a közkiadások forrásait előteremtse, a szociálpolitikának pedig alapvetően a jövedelemelosztás egyenlőtlenségeit kell korrigálnia. Mások úgy érvelnek, hogy az adózásnak ilyen vagy olyan módon a teherviselési képességhez kell igazodnia, ennél fogva nem elfogadható, hogy az adózás ne vegye tekintetbe az emberek jövedelemtermelő képességében, továbbá a jövedelmek felhasználása tekintetében különösen az eltérő családi kötelezettségek miatt meglevő különbségeket. Az adózás méltányosságával kapcsolatos elméleti érveket és ellenérveket kimerítően tárgyalják e kötet más tanulmányai,<sup>4</sup> ezért itt ezzel kapcsolatban csak néhány megjegyzést teszünk.

Először is, a gyakorlatilag létező adórendszerek vizsgálatából úgy tűnik, hogy a jövedelemadó-rendszerek többnyire sehol nem normatívak, vagyis, más szavakkal, szociális szempontból nem „semlegesek”. Általában különbséget tesznek a jövedelmek forrásai között: másképpen adóznak a jövedelmek attól függően, hogy tőkéből, vagy munkából származnak. Ugyanígy: noha a fejlett országokban határozott elmozdulás tapasztalható a progresszivitás mértékének csökkentésére, a létező jövedelemadó-rendszerek többsége mégiscsak magasabb kulcsokkal adóztatja a magasabb jövedelmeket.<sup>5</sup> Továbbá a jövedelmek alsó sávjai általában ilyen vagy

<sup>4</sup> Lásd például *F. Hayek*, *R. Nozick* vagy *C. Heady* tanulmányait e kötet más helyein.

<sup>5</sup> Az már természetesen egy ettől teljesen különböző kérdés, hogy a marginális adókulcsok növekedése nem feltétlenül jár együtt az adórendszer tényleges progresszivitásával, vagyis nem triviális, hogy azok, akiknek a jövedelmei magasabb nominális kulcsok szerint adóznak, ténylegesen több adót is fizetnek.



1. olyan módon, de kimaradnak az adózásból. Adózás és szociálpolitika teljes szétválasztásáról tehát még akkor sem beszélhetünk, ha az adórendszer egyébként semmilyen módon nincs tekintettel a családi kötelezettségekre.

2. Másodsor: az adózás definíció szerint csak azokat érinti, akiknek van adózatható jövedelmük. Ennélfogva az adóztatásban adott kedvezményekben is csak azok részesülnek, akik adóznak. Pontosan azok maradnak tehát ki mindenféle kedvezményből, akiknek éppen hogy a szociálpolitika elsődleges célcsoportjainak kellene lenniük. Az adózás így semmilyen módon nem helyettesítheti a szociális célú újraelosztást. (Az adózás és a segélyezés összekötésének problémáira e tanulmány későbbi részében még visszatérünk.)

3. Harmadsor: az adózás szociális (tehermegosztási) hatásait csak a teljes adószervezet figyelembevételével lehet megállapítani. A teljes (a közvetett adókat is magában foglaló) adószervezet progresszív és degresszív is lehet, függetlenül a közvetlen (jövedelem-) adók progresszivitásától vagy degresszivitásától. Csalóka lenne tehát összemosni a jövedelemadózás progresszivitását a teljes adószervezet progresszivitásával, ennélfogva a gyermekek adókedvezményeinek figyelembevételéről is csak részgazságokat tudnánk mondani az adórendszerben alkalmazott más kedvezmények hatásainak vizsgálata nélkül.

4. Negyedsor: az adózásban adható kedvezmények nem függetlenek az adózás progresszivitásától. A kedvezmények hívei sokszor éppen arra hivatkoznak, hogy a gyermekek és eltartottak tekintetbevétele azért szükséges, mert a progresszivitás különösen súlyosan érinti a nagyobb családokat. Ugyanakkor az így elérhető kedvezmények nagysága éppen attól függ, hogy mennyire progresszív az adórendszer.

5. Végül: az, hogy egy adott társadalomban a gazdaság- és társadalompolitika mennyire preferálja és mennyire diszpreferálja a gyermekvállalást, általában elsősorban nem az adóktól, hanem a gyermekes családoknak nyújtott transzferek nagyságától és szerkezetétől függ.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az adózást és a szociálpolitikát nem lehet teljesen szétválasztani. A méltányos adóztatás megvalósításának azonban vannak különféle technikái, amelyeknek a társadalmi hatása nagyon különböző lehet. A tanulmány későbbi részében ezeket a technikákat vesszük sorra. Az adózási rendszerek összehasonlításakor a legfejlettebb huszonegy országot tömörítő OECD tagjainak tapasztalatait mutatjuk be.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> A nemzetközi összehasonlításra a különböző időpontokra különböző részletezettséggel állnak rendelkezésre adatok. Ennélfogva egy-egy esetben előfordulhat, hogy ma (1992 őszén) már egyik vagy másik adópolitikai eszköz nem jellemzi egyik vagy másik ország gyakorlatát. Ez azonban csak akkor lenne probléma, ha az itt leírtak egy adótanácsadói kézikönyvbe készültek volna. Szerencsére nem ez a helyzet.

## *Az adózási környezet változásai az OECD országokban*

Az adózásban nyújtott kedvezmények szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy egyébként milyen a nyújtott kedvezmények adózási környezete. Érdeemes ezért néhány szóban kitérni a személyi jövedelemadó-rendszerekben az utóbbi években bekövetkezett változásokra is. Ezek közül is talán a legmarkánsabban az adókulcsok és az adósávok változtak. A legfelső adókulcsok a nyolcvanas évek második felében sehol sem nőttek, a 24 országból huszonkettőben csökkentek. Az első pozitív kulcsok általában inkább növekedtek, a legmarkánsabban az 1986-ban még meglehetősen alacsony alsó kulcsú rendszerekben, ezért összességében azt lehet mondani, hogy a legalsó pozitív kulcsok közeledtek egymáshoz az egyes országokban. 1986 és 1990 között tizenhét országban csökkentették az adósávok számát, ezek egyedül Luxemburgban emelkedtek. A legnagyobb lépést ebben a vonatkozásban egyébként Svédország és Izland tették meg: gyakorlatilag áttértek a lineáris, egykulcsos (pontosabban, Svédországban a legalacsonyabb jövedelmek 0 kulcsos adózásával együtt kétkulcsos) adózásra. Ma már tíz olyan OECD-ország van, ahol három vagy háromnál kevesebb adósáv van. (1. táblázat) Ez persze elég keveset mond az egyes országok átlagos személyi jövedelemadó-terheléséről: 1989-ben a kétkeresős-kétgyermekes családok átlagos adóterhelése a fizikai munkások átlagos kereseteinek szintjén 1,9% és 35,7% között mozogtak. Az előbbi érték Japánban, az utóbbi pedig (az adóreform előtti) Svédországban volt jellemző. Ennél valamivel kisebb, de még mindig elég markáns különbségek vannak abban, hogy mekkora az egyes országokban a személyi jövedelemadóknak a GDP-n belül mért súlya. Az ismert adatok szerint ez 1988-ban Franciaországban és Törökországban volt a legalacsonyabb (5,4%), és Dániában volt a legmagasabb (26,6%). (1. táblázat) Általában az OECD-országokban a nyolcvanas évek elejéig növekedett, azóta viszont stagnál ez az arány (OECD, 1991, p. 327.).<sup>7</sup> A személyi jövedelemadózásnak az összes adón belüli részaránya 1988-ban Kanadában és Új-Zélandon volt a legmagasabb (51% körül), és Franciaországban a legalacsonyabb (12,1%). Magyarországon a központi és helyi adó- és illetékbevételek mintegy 22 százalékát adta a személyi jövedelemadó 1991-ben.

---

<sup>7</sup> Csak összehasonlításképpen: Magyarországon az összes személyijövedelemadó-bevétel 1991-ben a GDP 7,1 százalékát tette ki. (Tájékoztató ... , 1992, 4.)



1. táblázat

Az OECD országok személyi jövedelemadó-rendszereinek főbb jellemzői

Ország	Sávok száma	Alsó effektív kulcsok	Felső effektív kulcsok	Átlagos kulcs	Szja/GDP, %	Szja/összadó
Ausztrália	4*	21	47	17,9	14,2	45,9
Ausztria	5	10	50	3	9,4	22,5
Belgium	7*	25	55	10,8	14,4	31,9
Dánia	3	22	40	35,6	26,6	51,2
Egyesült Államok	2	15	28	11,5	10,3	34,7
Egyesült Királyság	2	25	40	15,6	9,9	23,6
Finnország	6*	9	43	23,7	17,5	46,2
Franciaország	12*	5	57	-	5,4	12,1
Görögország	9	18	50	3,7	4,9	14,0
Hollandia	3	13	60	9,1	9,9	20,5
Irország	3	30	53	17	14,4	34,8
Izland	1	33	33	7,5	23,8	
Japán	5	10	50	1,9	7,2	23,2
Kanada	3	17	29	10,8	12,9	37,2
Luxemburg	24*	10	56	-	10,4	24,1
Németország	-	19	53	9,2	10,8	28,9
Norvégia	2*	10	20	18,6	13,1	27,9
Olaszország	7	10	50	14,8	10	26,8
Portugália	2					
Spanyolország	16	25	56	6,8	7,1	21,5
Svájc	6*	1	13	5,8	11,1	34,2
Svédország	1*	20	20	35,7	21,4	38,8
Törökország	6	25	50	22,1	5,4	23,8
Új-Zéland	2	24	33	21,7	19,3	51,0

\* A 0-kulcsos sávon kívül.

Forrás: OECD, 1991, különböző helyek

## *Az eltartottak figyelembevételének technikái*

### *Az adható adózási kedvezmények típusai: átalány-levonások versus költségelszámolás*

Az adózási kedvezményeknek durván két típusa létezik. Az egyik esetben az elismert jogcímeken átalányjellegű kedvezményeket vonhatnak le az adózók. Ekkor a levonható összegek nem kapcsolódnak közvetlenül az adófizető által elszenvedett költségekhez, és általában vonatkoznak minden olyan adófizetőre, aki kielégíti a jogosultsági kritériumokat. A tételes költségelszámolás ezzel szemben azt igényli, hogy az adófizetők elszámoljanak felmerült költségeikkel és ezt állítsák szembe az adófizetési kötelezettségükkel. A levonások mindkét esetben történhetnek adóból vagy adóalapból, kapcsolódhatnak az egyéni vagy a családi adóbevalláshoz. Efféle tételes levonások vonatkozhatnak a nyugdíj- és életbiztosítási hozzájárulásokon, egészségügyi, utazási költségeken kívül a gyermekmegőrzésre, iskoláztatási költségekre, az eltartottak javára fizetett biztosítási összegekre is. A tételes elszámolás ugyanakkor, nem utolsósorban azért, mert fejlett adóigazgatást és felszereltséget igényel, általában kisebb körben érvényesül, mint az átalányjellegű levonások gyakorlata. A továbbiakban csak ez utóbbiakkal foglalkozunk részletesebben.

### *Az adózási egység megválasztása*

Az országok egy jelentős része alkalmazza a személyi adózásnak azt a formáját, amikor az adóalanyok az *egyes keresők*, függetlenül a családi státusuktól. Más országokban a csak személyes adóztatást valamilyen módon kiegészíti az *együttes adózás* lehetősége. Van, ahol az alternatív formák közötti választást rábízzák az adóalanyokra (pl. az NSZK-ban). Másutt az együttesen szerzett jövedelem valamilyen szintjéhez kötik, hogy együtt vagy külön veszik figyelembe a házastársak jövedelmét. (Ez a rendszer működik pl. Belgiumban.) Egyes országokban (pl. Svédország) a megszerzett jövedelem típusa szerint adóznak együtt vagy külön a házaspárok.

Az utóbbi húsz esztendő egyik markáns trendje volt az OECD országok személyi jövedelemadóijában, hogy meglehetősen sok ország tért át az együttes adózás valamilyen formájáról a személyes adóztatásra. A 2. táblázat első oszlopa mutatja, hogy a 24 OECD-ország közül hétben alkalmazták az együttes adóztatást, tizenöt országban pedig a személyi jövedelmek szerint adóznak az állampolgárok. A szóban forgó tizenöt országból kilencben volt korábban gyakorlat az együttes adóztatás. A személyes adózásra való áttérés döntően a hetvenes években következett be, de például Belgiumban és Nagy-Britanniában 1990-ben „váltottak”.



## Gyermekek és eltartottak a jövedelemadózásban az OECD országokban, 1990-ben

Ország	Adózási egység	Házasfelek	Gyermekek, adó	Gyermekek: családipótlék	Nem kereső házastárs után kedvezmény	Ha a ht munkába áll, a házastárs kedvezménye	Nem kereső házastárs után gyermek- kevezm.	Ha a ht munkába áll, a gyermek kedvezménye
Ausztrália	személyi	A		x	fix A	elfogy	fix A	elfogy
Ausztria	személyi (73)	A		x	fix A	elfogy		
Belgium	személyi (90)	AA	AA		fix AA	marad	fix AA	marad
Dánia	személyi (70)	A		x	fix BA	marad		
Egyesült Államok	együttes	S, T			T, S	marad	fix AA	marad
Egyesült Királyság	személyi (90)	AA	AA	x				
Finnország	személyi (76)		AA				fix AA	marad
Franciaország	együttes	K	K		K	marad	K	marad
Görögország	személyi	AA	AA		fix AA	marad	fix AA	marad
Hollandia	személyi (73)	AA		x	fix AA	elfogy		
Írország	együttes	AA		x	S, AA	marad		
Izland	személyi (78)	A		x	fix A	elfogy		
Japán	személyi	AA	AA		fix AA	elfogy	fix AA	marad
Kanada	személyi	A	A		fix A	elfogy	fix A	elfogy
Luxemburg	együttes	K	K		K	marad	K, JAA	marad
Németország	együttes	S	AA	x	S	marad	fix AA	marad
Norvégia	választható	T	A		T	marad	fix A	marad
Olaszország	személyi (77)	A	A		fix A	elfogy	fix A	feleződik
Portugália	együttes	S	A		S	marad	fix A	marad
Spanyolország	választható <sup>1</sup>	A	A		fix A	marad	fix A	marad
Svájc	együttes	T	AA		T	marad	fix AA	marad
Svédország	személyi (71)	A			fix A	elfogy	fix AA	
Törökország	személyi <sup>2</sup>							
Új-Zéland	személyi			x			CA	marad

*Jelölések:* A: adókedvezmény AA: adóalapkedvezmény T: eltérő adótáblák S: jövedelem-megosztás (splitting) JAA: jövedelemtől függő adóalapkedvezmény CA: adókedvezmény csak a gyermek után vehető igénybe K: családi egység-típusú adózás (kvóciens)

*Megjegyzések:* 1. Spanyolország 1989-ben együttes adózásról tért át a választhatóra 2. Egy bizonyos határ felett együttes

## *Az eltartottak figyelembe vétele személyi adózás mellett*

A személyes bázisú adóztatás önmagában nem jelenti azt, hogy az elvonások és kedvezmények rendszere diszpreferálja a házasságot és a gyermekvállalást. Ez csak abban az esetben igaz, ha az adórendszer nem, vagy csak névleges mértékben tartalmaz eltartotti kedvezményeket.

### **Adóalap-kedvezmények**

A személyes adóztatás mellett alkalmazott kedvezmények egyik típusa az, amikor a kiszámított *adóalapból vonják le* az adómentes összegeket. Ezt meg lehet tenni úgy, hogy vagy *fix összegben* határozzák meg a levonható mennyiséget (a fejlett országok többsége alkalmazza ezt a technikát mind a dolgozó feleségekre, mind pedig az eltartottakra vonatkozóan), vagy pedig *százalékos formában* (ezt a módszert tartalmazza a kanadai rendszer). Az adóalap-kedvezmények azzal, hogy „felülről” vonhatók le, nagyobb adóelengedéssel járnak a felső sávokba tartozók számára.

### **Adómentes minimum**

Adózási kérdésekkel foglalkozók között általában elég széles egyetértés szokott lenni abban, hogy a jövedelmek alsó sávjait nem kell, nem szabad megadóztatni. Az *adómentes minimumot* alkalmazó országokban az adóalapnak az adómentes minimumnak megfelelő összege összege 0 kulccsal adózik, és csak ezután lépnek életbe a pozitív adókulcsok. Az OECD országok közül kilencben alkalmazzák ezt a technikát. (1. táblázat.)

A személyes adómentes minimum összege általában egységes, minden adófizetőre (tehát a magas és az alacsony jövedelműekre is) ugyanúgy vonatkozik. A létminimum és az adómentes minimum ugyanakkor természetesen két különböző kategória, amit hiba lenne összekeverni. A létminimum megélhetési költségeket rögzít, amik egy adott országon belül területenként és családtípusonként erősen differenciálódhatnak. Magyarországon például különbözőek a létminimumösszegek a városokban és a falvakban lakókra, az egyedül illetve a külön élőkre, vagy az aktívakra és a nyugdíjasokra vonatkozóan. Az adómentes minimum viszont csak a jövedelmet szerzőkre vonatkoztatható, így a jövedelemadó-rendszer csak nagyon korlátozottan képes tekintetbe venni az említett differenciákat.

Mindkét utóbbi rendszernek szociális szempontból hátrányaként szokták felröni, hogy ha az elengedett adómennyiségeket úgy tekintjük, mint a kormányzati újraelosztás eszközét, akkor a magasabb jövedelműeket az adóelengedés révén nagyobb kedvezmény éri. Ezért egyes országokban azt a gyakorlatot alkalmazzák,



hogy a kedvezmények összegét a bruttó jövedelemmel fordított arányban állapítják meg. Ilyen módszert tartalmaz a svéd adórendszer, ahol pl. a személyes adómentes minimum összege a jövedelem növekedésével csökken, majd egy bizonyos jövedelmi szint fölött már minden korona adózik. Másutt (pl. az Egyesült Államokban) az is előfordul, hogy a személyes adómentes minimum összege függ az eltartottak számától.

### Adóbeszámítás (adókedvezmények)

A progresszíven növekvő adóalap-kedvezmények problémáját kiküszöböli az ún. *adóbeszámítási (tax credit) rendszer*, ahol a kedvezményeket az adómentes minimum összegekkel és az adóalap-kedvezményekkel ellentétben nem az adóalapból, hanem a már kiszámított adókötelezettségből vonják le. A rendszer előnye, hogy megfelelő szintű credit-összegek megállapításával erőteljesebben járulhat hozzá a jövedelemeloszlás szélsőségeinek tompításához, mint az adómentes minimumok rendszere. Szintén az előnyök közé tartozik az is, hogy az adókedvezmények világosabbá és egyértelműbbé teszik, hogy ki mennyi támogatást kap. Az adóbeszámításnak több variánsa létezhet. A kedvezményeket megállapíthatják fix összegben és százalékosan. Elosztási igazságossági szempontok miatt gyakorlatilag mindenütt a fix összegű levonásokat preferálják. Az adóbeszámításnál ugyanúgy fellép az a probléma, ami minden adókedvezményt jellemez: csak azok részesednek benne, akiknek van adóztatható jövedelmük. Vannak ugyanakkor olyan adórendszerek, amelyek megengedik, hogy ha az adókedvezmény összege meghaladná az adókötelezettség összegét, akkor az adókedvezmény „átvihető” legyen a házastárs adólapjára. Ennél több embert érinthet és az adóbeszámítás elvének teljesebb érvényesítését jelentheti az, ha az adófizető visszaigényelheti a különbözetet (non-wastable tax credits, OECD, 1992, 289., Ferge, 1989, 107.). Ez utóbbi rendszer lényegében ugyanazt jelenti, mint ha minden adózó állampolgár, akinek a háztartásában eltartottak vannak, kapna egy bizonyos fix összegű támogatást, ami fölött viszont minden jövedelmére adót kellene fizetnie. Látni kell, hogy ugyanez történik akkor, ha családi pótlékot adnak, ami nem tartozik bele az adóalapba.<sup>8</sup> Az adóknak és a támogatásoknak ez az összekombinálása lényegében a negatív jövedelemadó egy változata, amiről a tanulmány egy későbbi fejezetében még szó lesz.

<sup>8</sup> A támogatások „célzottságának” problémája természetesen nem csak az adókedvezmények esetében merülhet fel. A családi pótlékot például sokan azért tartják jónak, mert, noha egységes és fix összegű támogatás, azáltal, hogy az alacsonyabb jövedelmű családokban általában nagyobb a gyermekszám, végül mégiscsak célzott támogatást jelent. Ezekről a problémákról bővebben lásd *Jarvis-Micklewright*, 1992.

## Az eltartottak figyelembevétele együttes adózás mellett

Az együttes adózást alkalmazó országoknak két problémát kell megoldaniuk egyszerre. Egyrészt igyekeznek elkerülni, hogy az együttes adózás a családot magasabb progresszivitási sávba nyomva a szóban forgó családok több adót fizessenek, mint személyi számbavétel esetén. Másrészt pedig valamilyen módon az eltartottakat is igyekeznek tekintetbe venni.

### Eltérő adótáblák módszere

Bizonyos országok adórendszere *eltérő adótáblákat* tartalmaz attól függően, hogy egyének jövedelméről, vagy együttesen adózó házaspárok jövedelméről van szó. Ebben az esetben a közös háztartás jövedelmeit összeadják és arra számítják ki az adókötelezettséget. Ilyenkor az alkalmazott adótáblák a családfőre vonatkoznak, de különböznek attól függően, hogy a családfőnek milyen a státusa. Az adótáblák különbözhetnek egymástól az azonos nagyságú jövedelmekhez rendelt különböző adókulcsok (Norvégia, Portugália) vagy az azonos adókulcsokhoz rendelt különböző jövedelemnagyságok (Írország) tekintetében.

### Jövedelemmegosztás a házaspárok között

Egy másik technika az ún. *splitting- vagy jövedelemmegosztáson alapuló rendszer*, aminek az a lényege, hogy először levonják a férj jövedelméből, illetve, ha mindketten dolgoznak, akkor mindkettőjükből külön-külön a levonható összegeket és a személyes adómentes minimum összegét. Az így kiszámított adóköteles jövedelmet elosztják kettővel. A felezett adóalapra számítják ki a jövedelemadót és azt kettővel szorozva kapják meg az adókötelezettséget. Ez a rendszer önmagában alkalmazva a házaspárok közti jövedelmi diszparitásból fakadó teherviselési-különbségeket kezeli. A gyermekek és eltartottak figyelembevétele a kiszámított személyi jövedelmekhez kötődik.

### Családi koefficiensek módszere

A családi sajátosságokat talán a leginkább tekintetbe vevő egységes adórendszerek azok, amelyeket Franciaországban és Luxemburgban alkalmaznak. Mindkét rendszerben a *családi koefficiensek* módszerét alkalmazzák, vagyis a család jövedelmét egy, a család méretétől függő együtthatóval osztják el, és az így kapott jövedelemrészre progresszív jövedelemadó-táblát alkalmaznak. Az így kiszámított adót aztán megszorozzák ugyanazzal az együtthatóval, s így kapják meg a család teljes adókötelezettségét. Ez a rendszer amellest, hogy a család keresői közötti jövedelemkülönbségeket kezelni igyekszik, a gyermekeket is integrálja az adózásba. Tulajdonképpen ez az a rendszer, amelyik (legalábbis elvileg) következetesen tekintetbe veszi az ekvivalens jövedelmeket.



A családi jövedelemadó rendszere ugyanakkor nem zárja ki azt sem, hogy a személyi adózásban alkalmazott levonásokat itt is alkalmazzák.

### *Az egyes kedvezményezési technikák hatásainak összevetése*

A különböző adóztatási technikák összevetését több kritérium teljesülésének vizsgálatával is elvégezhetjük. Ezek közül az egyik kritérium lehet az alkalmazott adótechnikák elosztási hatása, a másik pedig a családi életre, a családok formálódására és szétbomlására gyakorolt hatás. Végezetül ki kell térni az egyes alkalmazott technikák adminisztratív egyszerűségével, áttekinthetőségével és ellenőrizhetőségével kapcsolatos jellemzőire.

Ezeknek a szempontoknak és különbségeknek a világossá tétele segíthet a különböző *adótechnikák közötti választásban*, ami viszont már nem a szó szűkebb értelmében vett szakmai kérdés, hanem sokkal inkább politikai prioritások és ideológiai alapállás kérdése. Az adott technikák bevezetése, *az egyik technikáról a másikra történő átállás* ugyanakkor ennél a tisztán „esztétikai” összevetésnél lényegesen bonyolultabb ügy. Az átállás modellezéséhez mindenekelőtt el kell dönteni, hogy változatlanul tételizzük-e fel az adóbevételek nagyságát, vagy feltételezzük, hogy az egyik rendszerről a másikra átállásból fakadó adókiesést pótolni lehet más forrásból. Ugyanígy, az átálláskor tekintettel kell lenni a már létező adóigazgatási apparátus felkészültségére, működési sajátosságaira is. A gyakorlati adópolitika formálásában minden bizonnyal ez utóbbi kérdések a döntőek, hiszen csak nagyon kivételes esetben fordul elő az, hogy egy új rendszer teljesen előzmények nélkül lép működésbe. A következőkben (kellően részletes adatok híján) csak az egyes technikák sajátosságainak összevetésére teszünk kísérletet, figyelmen kívül hagyva egy konkrét átállás költségeit és hasznait.

### **Elosztási hatások**

Az elosztási hatások figyelembevételéhez több dolgot kell egyidejűleg vizsgálni. Egyfelől vizsgálható az, hogy miképpen alakul a felnőtt háztartástagok adóterhelése attól függően, hogy egyénileg vagy együttesen adóznak. Másfelől vizsgálni lehet azt, hogy az egyes technikák miképpen kedvezményezik a családban élő gyermekek szerint eltérő méretű családokat. Ennek ismét két vonatkozása van. Először azt kell megfontolni, hogy miképpen alakul az azonos gyermekszámú, de különböző jövedelmű háztartások helyzete, vagyis mit mondhatunk az adózásról az ún. vertikális méltányosság szempontjai szerint. E tekintetben itt csak arra fogunk koncentrálni, hogy a gyermekek után nyújtott kedvezmények végül is mennyire különböznek aszerint, hogy a szülőknek mekkora a jövedelme. Másodszor meg kell vizsgálni az azonos jövedelemmel, de különböző gyermekszámmal rendelkező ház-

tartások közötti méltányossági kérdéseket. Ebben az összefüggésben azt a kérdést lehet feltenni, hogy az adózás azonos súllyal kezel-e minden gyermeket, vagy különbséget tesz a gyermekek között aszerint, hogy hányadikként születtek meg?

A valódi adórendszerekben a szóban forgó technikák nagyon széles változatossága létezik. Itt csak a tiszta esetekkel fogunk foglalkozni, feltételezve az egyéb tényezők változatlanságát.

### A családok felnőtt tagjainak jövedelmi különbségei

A személyes bázisú adóztatás csak korlátozottan képes tekintettel lenni a házaspár közötti jövedelmi különbségekre. Nincs azonban kizárva, hogy személyi adóztatás mellett is be legyenek építve olyan kedvezmények, amelyek a nem dolgozó felnőttek (feleségek) után járnak a dolgozó családtagok (általában férjek) számára. (A 2. táblázat mutatja az efféle kedvezmények típusait is.) Az ilyen címen igénybe vehető adókedvezmények és adóalap-kedvezmények esetenként megmaradnak, de többnyire elfogynak a nem kereső házastárs munkába állása után.

A jövedelemmegosztás rendszere (splitting) csak progresszív adózás mellett fejti ki hatásait. Nem érinti az egyedülállót. Hasonlóképpen nem érinti azokat a családokat, ahol egy felnőtt gondoskodik eltartott gyermekekről, illetve azokat a családokat, ahol a férj és a feleség keresete nagyjából hasonló nagyságú. Azokat a családokat kedvezményezi a legnagyobb mértékben, amelyekben csak az egyik felnőtt keres, vagy ahol a két kereső felnőtt jövedelmei között nagyok a különbségek.

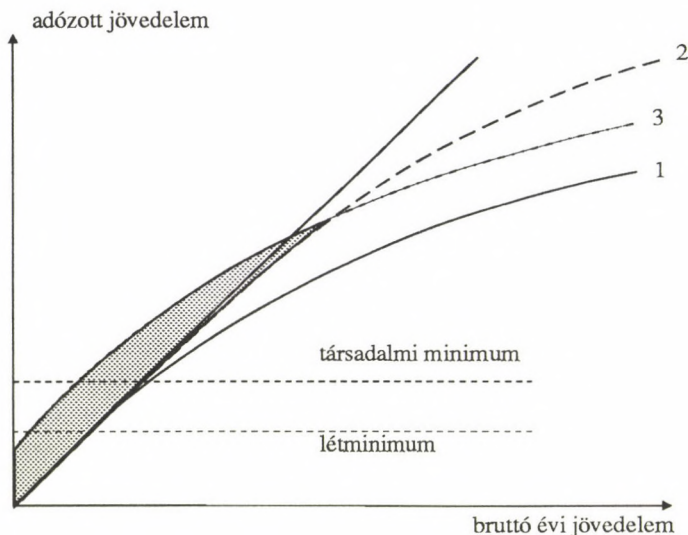
A családi kvóciensek módszere ebből a szempontból ugyanazokkal a hatásokkal jár, mint a jövedelemmegosztásra épülő rendszer. Ez nem meglepő, hiszen a családi adózás nem egyéb, mint a splitting kiterjesztése az eltartottakra.

Az 1. ábra stilizált formában mutatja (progresszív adókulcsok mellett) a kedvezmények nélküli személyi jövedelemadó, a családi jövedelemadó ill. adóalap-kedvezményt nyújtó személyi adó és az adó-visszatérítést tartalmazó személyi adó közötti különbségeket, egy tipikus háztartásszerkezet (két szülő, két gyermek) esetén. Az általánosan elmondható, hogy bármilyen típusú adókedvezményről is legyen szó, a kedvezményezésből kimaradnak azok a rétegek, akik egyáltalán nem fizetnek adót, tehát valószínűleg a leginkább rászorulóknak a segítségre. Ezért még a leginkább „igazságosan” megtervezett adórendszer sem képes önmagában kezelni a leg súlyosabb helyzetben levők szociális problémáit. Ezek a gondok azonban enyhíthetők akkor, ha az adott kedvezmények átvihetők az egyéb háztartás tagok adóalapjaira. Ebben az esetben viszont tisztában kell lenni azzal, hogy mind a kedvezmények átvihetősége, mind pedig a visszatérítés csak az adóbevalláskor, tehát évente egy alkalommal érvényesíthető.



# 1. ábra

## Adórendszer-típusok összehasonlítása



- 1) progresszív személyi jövedelemadó adómentes küszöbvel, családi kedvezmény nélkül
- 2) családi egység, típusú családi, vagy eltartotti adóalapkedvezményt nyújtó személyi adó
- 3) tax credit-típusú adókedvezmény

### A gyermekek után adott kedvezmények: vertikálisan

Az adóalapkedvezmények, tekintet nélkül arra, hogy „alulról” (pl. úgy, mint az adómentes minimum esetében) vagy „felülről” (a már kiszámított adóköteles jövedelemből) vonhatók le, továbbá függetlenül attól, hogy fix összegűek vagy százalékos mértékben vannak meghatározva, értéküket vagy összegüket tekintve egyaránt növekszenek a család jövedelmétől függően. A különbség a mértékben van, ez pedig az adó progresszivitásának és az adott kedvezmény összegének a függvénye. Minél magasabb egy adott adórendszer progresszivitása, annál magasabb lehet az adott kedvezmények mértéke. Elképzelhető ugyanakkor az is, hogy adott esetben korlátozzák a kieső adókat úgy, hogy limitálják az igénybe vehető adózási kedvezmények összegét. (Mint láttuk, ez az eset például a reform előtti svéd rendszerben, ahol adómentes minimumok egy bizonyos jövedelem után „elfogynak”, de hasonló hatása van a francia rendszerben annak, hogy felső korlátja van a családi jövedelemadóban az igénybe vehető kedvezménynek.)

Ehhez hasonlóképpen viselkednek a *családi jövedelemadózás* különféle technikái is. A családi jövedelemadó annál nagyobb kedvezményeket nyújt, minél nagyobb az adott család jövedelme és minél nagyobb a gyermekszám az adott családban.

Az *adóból levonható* (tax credit rendszerű) fix összegű kedvezmények összegszerűen nem növekszenek a család jövedelmével. Az adóból levonható kedvezmények tehát ugyanakkora súlyt adnak a különböző családok gyermekeinek, függetlenül attól, hogy mekkora a család jövedelme. Ebben az esetben azok között, akik teljes mértékben élvezik ennek a technikának az előnyeit, ugyanaz az összeg a jövedelem növekedésével relatíve kisebb arányt képvisel a család összjövedelmében.

### **A gyermekek után adott kedvezmények: horizontálisan**

Az elemzett technikák hatásai nemcsak a szülők jövedelmi helyzetétől függően fejtenek ki eltérő hatást, hanem aszerint is, hogy a szóban forgó gyermekek hányadik gyermekként születtek meg. A vizsgált adórendszerek egy része kifejezetten különbséget tesz az adott kedvezmények összegében aszerint, hogy hányadik gyermekről van szó. Aligha valószínűsíthető, hogy ezt a különbségtételt valamilyen elvi szempontok diktálnák, annyira esetleges az egyes rendszerekben adott kedvezmények nagysága.

A vizsgált országokban nincs olyan *személyi jövedelemadó-rendszer*, amely, ha már tartalmaz a gyermekekre vonatkozóan kedvezményt, ne vonatkozna valamennyi gyermekre. Ez csak két olyan országban (Anglia és Dánia) fordul elő, ahol a gyermekvállalás költségeit az adórendszer normál esetben nem veszi tekintetbe, csak a bizonyos életkoron túl még mindig eltartott (tanuló) gyermekek esetében. Gyermekszám szerint növekszik az egy főre jutó kedvezmény Belgiumban, Görögországban és Olaszországban. Nem tartalmaz ilyen értelmű megkülönböztetést az ír, a finn és a portugál rendszer. Egyes országokban az egy gyermekre adott kedvezmények változnak az életkorral. E megkülönböztetés mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a gyermekeknek életkori sajátosságaiuknak megfelelően más a „költésigényességük” az egyes életszakaszokban. Ilyen természetű differenciálódás található a finn és a portugál jövedelemadóztatás rendszerében. A másik oldalról viszont ide tartozik az is, hogy egyes országokban (pl. Olaszországban vagy Hollandiában) a gyermekek önálló jövedelmeinek egy része is a szülők adóalapjának részét képezi.

A személyi adózáshoz képest már önmagában a számítás módjából következően is másképpen viselkednek *családi kvóciensre épülő rendszerek*. A francia rendszer például egységesen határozza meg a gyermekekre vonatkozó együtthatót, de ez azzal a következménnyel jár, hogy a második, harmadik gyermekekre jutó kedvez-



mények kisebbek lesznek, mint az első gyermek után járó kedvezmények. Valószínűleg ez lehet az oka annak, hogy növekszik a luxemburgi családi kvóciens rendszerű adózásban a gyermekekre vonatkozó szorzó a harmadik gyermekig.

### **Egyszerűség**

Az adózási egység megválasztásakor tekintettel kell lenni arra, hogy milyen adminisztratív nehézségek lépnek fel az együtt adózók körének tágításakor. A családi jövedelemadó alkalmazásához pontosan definiálni kell a család „határait”. Ezen belül is pontosan, és a vonatkozó egyéb törvényekkel (pl. családjogi törvény, polgári törvénykönyv) harmonizálva kell megállapítani az együtt adózók körét. Az adózási egység nem térhet el lényegesen a házastársak jogviszonyát rögzítő családjogi és vagyoni jogi törvényektől. Másfelől szintén nagyon pontosan körül kell határolni a figyelembe vehető eltartottak körét.

Tekintettel arra, hogy a család „határai” időben változnak, és e változások dinamikája nem feltétlenül esik egybe az adóztatás „ritmusával”, külön tekintettel kell lenni arra, hogy „mikori” állapot alapján veszik tekintetbe a családi státust. Külön figyelemmel kell lenni tehát arra, hogy milyen rendszerben adózzanak azok a családok, amelyek év közben jönnek létre, vagy bomlanak fel.

A családtagok együttes adózásának esetében indokoltá válhat az adóköteles jövedelmek körének újragondolása is. Elég itt arra gondolni, hogy a nyugdíjak adómentessége mellett problematikus lehet azoknak a családoknak az együttes adózása, ahol nyugdíjasok és aktív keresők együtt élnek.

A családtagok együttes adóztatása esetén szükség van arra, hogy mindenki adjon be adóbevallást, azok is, akik egyébként nem adóznának. Ez a probléma persze elvileg opcionális alapon is megoldható, ha az egyéni és a családi adózás választhatóvá válik: ebben az esetben csak azoknak kell együttes adóbevallást adniuk, akik élni kívánnak a megosztott adózás lehetőségeivel.

Az előbb említett adminisztratív nehézségek miatt valószínűsíthető, hogy együttes adóztatás esetén megnövekszik az adóellenőrzés szerepe. Végül, de nem utolsósorban az együttes adózás esetén az adóelőleg-fizetés rendszere lényegesen bonyolultabbá válik. Az adminisztratív, adóigazgatási szempontok tehát kétségtávolan a személyes adóztatás mellett szólnak, szemben az együttes adóztatással.

### **Családi élet**

A családi adózás bevezetésére vonatkozó egyik ellenérv szerint az önállóságnak és a személyi integritásnak fontos eleme az, hogy az egyes családtagok önállóan dönthessék el, hogy a jövedelmeikre vonatkozó információkat (és természetesen magukat a jövedelmeket is) mennyire osztják meg a családtagjaikkal. Ennek elvileg ellentmond az, ha a család felnőtt tagjainak együtt kell benyújtaniuk az adóbevallásukat.

A másik ellenérv szerint a családi adóztatás diszpreferálja az egyedülállót: a kisebb létszámú háztartásokban relatíve nagyobb az a költséghányad, amit a meg-

élhetés igényel. Két felnőtt embernek kevesebbe kerül az élet, ha együtt élnek, mint ha külön élnének. Ebből a szempontból a splitting szintén preferálja az együttélést a különéléssel szemben, ugyanezek miatt az érvek miatt.

Paradoxnak tűnik, de a családi adó a kis gyermekszámúak esetében preferálhatja a különélést is, attól függően, hogy milyen együttathatókat szab meg az egyedülállók és a családban élők gyermekeire vonatkozóan. Összességében azonban a családi adózásnak és a splittingnek egyaránt van egy olyan hatása, ami, különösen az olyan alacsony jövedelmű nők esetében, akiknek a férje viszonylag sokat keres, diszpreferálja a munkába állást. Mindez azonban nemcsak a jövedelemmegosztás miatt lehet így, hanem előfordulhat akkor is, ha a személyi jövedelemadó tartalmaz a nem dolgozó házastársakra vonatkozó, de a szóban forgó házastársak munkába állása esetén „elfogyó” kedvezményt.

### ***Az adózás és a jövedelemfüggő segélyezés***

Az adózásban alkalmazott kedvezmények többnyire összekapcsolódnak más jövedelemfenntartó pénzbeli kifizetésekkel. A mértékek az egyes országokban függenek az adópolitikai megfontolásoktól, a családdal kapcsolatos értékítéletektől, hagyományoktól stb. Az egyes országokban a gyermekneveléshez adott társadalmi támogatás nagysága valószínűleg nem az adott ország gazdasági fejlettségének függvénye, hanem sokkal inkább politikai preferenciák függvénye. Ezen belül is az adókedvezmények és az egyéb társadalmi jövedelmek nem feltétlenül egymás alternatívái. Vannak olyan országok, amelyekben a gyermekes családoknak juttatott társadalmi támogatást a családi pótlék dominálja és az adókedvezményeknek nincs, vagy csak elhanyagolható szerepe van (pl. Hollandia, vagy az Egyesült Királyság). Vannak azonban olyan országok is, ahol az egyes támogatási formák egymást kiegészítve, a többi országénál magasabb szinten vannak jelen. (Bradshaw–Piachaud, 1981) A következőkben csak az adózás és a jövedelemfüggő segélyezés egymásra hatásának problémáival foglalkozunk, nem részletezzük tehát a családi támogatások teljes skáláját.

### ***A jövedelemtől függő kifizetések problémái***

A jövedelemtől függő kifizetések logikája az, hogy az alacsony jövedelmeket kiegészítik valamilyen társadalmilag elfogadott minimumszintre. Az efféle segélyek alapesetben nem az egyéni jövedelmekhez, hanem a család összes jövedelméhez kapcsolódnak. Odaítélésükhöz tehát többnyire szükség van a család egésze jövedelmi helyzetének ismeretére.

A különböző jövedelemkiegészítő programok közös hátránya, hogy bizonyos jövedelemsávokban meglehetősen magas implicit adóterhet rónak a programokban

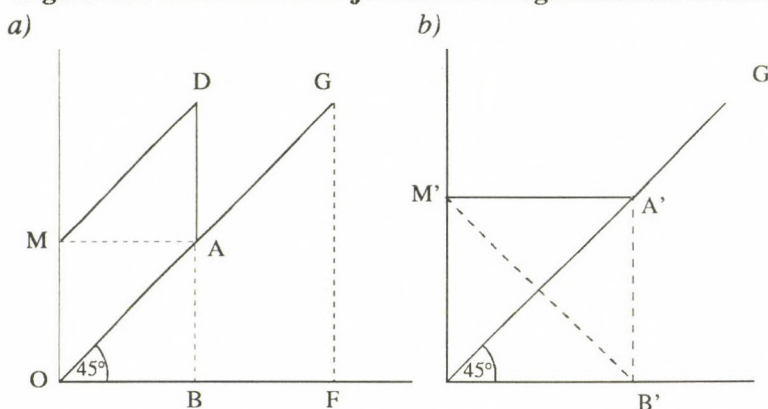


részesülőkre. (Implicit adótehernek azt nevezzük, ha egy bizonyos jövedelem ugyan közvetlenül nem adózik, ám a megszerzése más jövedelemforrástól való megfosztást von maga után.) Azok a programok azonban, amelyek kiküszöbölni igyekeznek ezeket a hatásokat, jelentősen költségesek lehetnek, ezáltal növelve a magasabb jövedelmi sávok marginális adókulcsait. (Marginális adókulcs alatt az egy adott sávra vonatkozó kulcsot kell érteni.)

A 2. ábra az alacsony jövedelműek támogatásának alternatív technikáit mutatja be.<sup>9</sup> A függőleges tengelyen tüntettük fel a bruttó jövedelmet, a vízszintes tengelyen pedig az adók és transzferek levonása utáni jövedelmet. A 45%-os dőlésszögű  $OG$  vonal jelzi azt a jövedelmet, amit adók illetve transzferek hiányában kapna a szóban forgó egyén vagy család.

2. ábra

**A garantált minimum alatti jövedelmek kiegészítésének lehetőségei**



A 2/a ábra jelzi azt az esetet, amikor az alacsony jövedelem pótlására fix összegű,  $OM$  nagyságú támogatást fizetnek, feltéve, hogy a család jövedelmei egy előre meghatározott  $OB=OM$  szint alá esnek, és az  $OM$ -nél magasabb jövedelmek esetén megszüntetik a támogatást. Az ábrán a szaggatott  $MAB$  vonal jelzi a különböző jövedelmi szinteken élvezett támogatás mennyiségét, míg az  $MDAG$  vonal jelzi a teljes kézhez kapott jövedelmet. Mint látjuk, ebben az esetben az az  $OB$  feletti első jövedelemegységet egy nagyon magas, több száz százalékos implicit marginális adókulcs sújtja, ahol az  $OB$  jövedelmet kereső egyénnek  $OF$ -ig kell növelnie jövedelmét csak azért, hogy az  $OB$ -nek megfelelő szinten maradjon. Ez a helyzet minden olyan programnál előfordul, ahol a fix összegű támogatás kifizetése egy adott küszöbértéktől kezdve megszűnik.

<sup>9</sup> A gondolatmenet bemutatásában itt *Musgrave és Musgrave*-ra támaszkodunk (1984).

Ezt a problémát igyekeznek kiküszöbölni a 2/b ábrán jelölt módszer. Ez azt az esetet jelöli, amikor a támogatást jövedelemtől függő kiegészítésként kezelik. Itt a támogatás összege változik, és egy meghatározott minimumszint, illetve a kereset közötti különbséggel egyenlő. Ha ezt a minimumszintet az  $OM'$  nagyságra állapítják meg, a különböző jövedelmi szinteken élvezett támogatás összegét az  $M'B'$  vonal mutatja, míg a támogatással növelt jövedelmet az  $M'A'G$  vonal jelzi. Ebben az esetben az implicit marginális adókulcs a teljes  $OB'$  sávban 100%, vagyis a támogatásban részesülőnek egészen addig a pontig nem érdeke a munkába állás, amíg a jövedelme el nem éri az  $OB'$  pontot. Így krónikus szegénységi csapdahelyzet alakulhat ki.

A segélyezésnek vannak természetesen más módjai is. Például a segélyezés az esetek többségében nem efféle univerzális, mindenkire érvényes szabályok szerint történik, hanem többnyire szelektíven adják. Ez azt jelenti, hogy a segély kifizetésének odaítélésében meglehetősen nagy szerepe van a „hivatalnak”, és általában kérvényezni kell.

Szegénységi csapda, vagyis bizonyos sávokban nagyon magas implicit adókulcs nemcsak akkor fordulhat elő, ha a kifizetéseket a rászoruló pillanatnyi jövedelmi helyzetéhez igazítják, hanem akkor is, ha az egyes kifizetésekre való jogosultságot egymáshoz kötik.<sup>10</sup> A szegénységi csapda fellépésének veszélye enyhíthető úgy, hogy a támogatások visszavonását nem a jövedelemhez, hanem egy valamilyen fix időponthoz kötik, vagy pedig úgy, hogy a visszavonás fokozatosan valósul meg. Ez utóbbira példa az utóbbi időben Magyarországon is sokat emlegetett negatív jövedelemadó.

### *A jövedelemfüggő segélyezés és az adózás összekapcsolása: a negatív jövedelemadó*

A negatív jövedelemadó esetében egyszerűen a pozitív adósávokra általánosan elfogadott progresszív adóztatás elveinek logikai kiterjesztéséről van szó. A nagyon alacsony jövedelműeknek adott negatív adó ekkor csökken a jövedelem növekedésével, egy bizonyos pontnál az adókulcs eléri a nullát, ami után a jövedelmeket pozitív adó terheli. Sokféle javaslat született már arra vonatkozóan, hogy a negatív adót miképpen lehetne integrálni a pozitív adóstruktúrába.

<sup>10</sup> Az egyes támogatások egymáshoz kötése valójában súlyosbítja a problémát. Például ha a szociális segélyre való jogosultságot a jövedelemhez, a közgyógyellátottságot pedig a rendszeres szociális segélyben való részesüléshez kötik, akkor a jövedelmek egy bizonyos emelkedése egyszerre vezethet mindkét támogatás elvesztéséhez.



Ezeknek a javaslatoknak a fő gondolatmenetét a 3. ábrán mutatjuk be. Az ábra függőleges tengelyén a fizetett adó nagyságát, a vízszintes tengelyen pedig az adózás előtti (bruttó) jövedelmet jelöljük. A negatív jövedelemadó legegyszerűbb formáját a  $G_0BA$  vonal mutatja. A személyes jövedelem adómentes a  $B$  összegig, ettől kezdve  $t$  százalékkal adózik. Ha az illető jövedelme kisebb a  $B$  összegnél, akkor a különbözet  $t$  százalékat kapja támogatásként. A negatív jövedelemadónak ez a legegyszerűbb interpretációja.<sup>11</sup>

A rendszer működése egyszerűbben úgy fogalmazható meg, hogy a társadalom minden tagja kap egy  $G=t*B$  összeget, s ettől kezdve minden jövedelme után  $t$  százalékkal adózik. (Barr, 1987)<sup>12</sup>

A negatív jövedelemadó már a hatvanas évek eleje óta szinte folyamatosan napirenden van, különösen az angolszász országok szakmai és politikai közvéleményében. Az utóbbi időben a hazai politikában is megjelent a negatív jövedelemadó követelése. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy kisebb-nagyobb kísérleteken túl még sehol nem vezették be. Nem érdektelen ezért talán, ha áttekinthetjük, hogy milyen érvek szólnak a bevezetés mellett és ellen.

Mellette szól mindenekelőtt az, hogy egyszerűbbé és áttekinthetőbbé teszi a jövedelemtámogatások egyébként bonyolult és nehezen áttekinthető rendszerét. Hasonlóképpen mellette szól az is, hogy az alacsonyabb jövedelmi sávokban segít elkerülni jövedelmi csapdahelyzetek kialakulását. A harmadik mellette szóló érv pedig az, hogy a jövedelemtámogatást „célzottan”, a legrosszabb jövedelmi helyzetű csoportokhoz képes „eljuttatni”. Végül, de nem utolsósorban a támogatók azt szokták hangsúlyozni, hogy a negatív adó mindenki számára garantál legalább valamilyen minimális jövedelmet anélkül, hogy stigmatizáló szegénypolitikaként működne.

A negatív jövedelemadóval kapcsolatban megfogalmazott egyik leggyakoribb ellenérv azzal kapcsolatos, hogy általában nem a társadalmi szolgáltatások már meglévő rendszerei mellett, hanem azok helyett szokták bevezetésre ajánlani azzal az érveléssel, hogy elegendő, ha a társadalom szükségét szenvedő tagjai rendelkeznek megfelelő

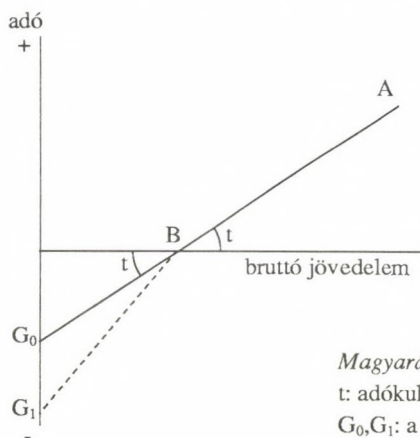
<sup>11</sup> Ez az adózási minta azonban több szempontból is módosítható. Egyrészt a negatív jövedelemadóval nem összeegyeztethetetlen az adókulcsok progresszívítása a  $B$  összeg fölött, s ugyanígy megoldható a  $B$  összeg alatti jövedelmekkel fordítottan arányosan növekvő támogatások bevezetése is. Sőt nem szükséges az sem, hogy a  $t$  értéke megegyezzen a  $B$  alatti és a  $B$  fölötti jövedelmekre vonatkozóan. Lehetséges tehát mondjuk, hogy a  $B$  alatti jövedelmekhez a különbözet 50%-át fizessék támogatásként, s ugyanakkor a  $B$  feletti jövedelmek az első sávban csak 30%-kal adózzanak. (V.ö. a  $G_1BA$  vonallal a 3. ábrán.)

<sup>12</sup> Korlátozottan, csak a gyermekekességre vonatkoztatva ez gyakorlatilag azt jelenti, mint ha a családi pótlék adóköteles lenne.

nagyságú jövedelemmel ahhoz, hogy saját belátásuk alapján aztán eldöntsék, hogy megvásárolják vagy nem a szóban forgó szolgáltatásokat. Tudjuk ugyanakkor, hogy vannak olyan szolgáltatások, amelyeknek az előállításában a piac nagy valószínűséggel csődöt fog mondani, így az állam szociális szerepvállalása nem korlátozódhat pusztán a jövedelem-újraelosztás területére. Másrészt látni kell azt is, hogy az esetek egy jelentős részében a jövedelemhez jutás önmagában nem oldja meg a rászorulóknak problémáit. Továbbá: mindig vannak olyan rétegek, akiknek nem az abszolút jövedelemhiány, hanem a jövedelmek hirtelen, időleges esése (pl. a munkanélkülivé válók esetében) vagy azok tartós korlátozottsága (pl. tartósan megrokkant vagy fogyatékos emberek esetében) jelent problémát.

### 3. ábra

#### A negatív jövedelemadó működésének sémája



Magyarázat:

t: adókulcs

$G_0, G_1$ : a garantált minimum tényleges szintje

B: adómentes minimum

A legfontosabb ellenérv azonban nem ez, hanem az, hogy *költséges*. A negatív adó költségeinek kiszámításakor ugyanis alapvetően két tényezőt kell figyelembe venni. Az egyik a jövedelmek társadalmi eloszlása, a másik pedig a garantálni szándékolt minimum mértéke. Ha feltételezzük, hogy a „szegények” támogatását a „gazdagok” által fizetett adókból fedezik, akkor láthatjuk, hogy a kevés „gazdagnak” meglehetősen magas adókat kell fizetnie egy olyan társadalomban, ahol relatíve sok a szegény. Ha ugyanis nem ezt teszik, akkor csak nagyon alacsony garantált jövedelemszintet lehet meghatározni. Nem szabad azonban azt feltételezni, hogy az adórendszer töréspontja feletti jövedelműek már valamennyien gazdagok lennének, így az igazán magas adókulcsok csak lényegesen e töréspont felett kezdődhetnek, ahol viszont már lényegesen kevesebben vannak.



A negatív jövedelemadó igazán csak családi jövedelemadóként képzelhető el. Ennélfogva a negatív jövedelemadóval kapcsolatosan is fellépnek mindazok az adminisztrációs nehézségek, amelyek a családi adóztatással kapcsolatban: viszonylag pontosan mérni kell tudni a család teljes jövedelmét, kell tudni érzékelni a jövedelmi változásokat és a család helyzetében beállt egyéb módosulásokat, meg kell tudni oldani valahogy az adóelőleg-számítást stb.<sup>13</sup>

## ***A gyermekek és az adózás Magyarországon***

### *A személyi jövedelemadó-rendszer néhány jellemzője*

Az 1988-ban bevezetett személyi jövedelemadózást előbb a bevezetés ténye, majd pedig az adótáblák progresszivitása miatt érték kritikák. A hazai személyi jövedelemadóztatás az ún. „sávosan progresszív” technikát alkalmazza, ami azt jelenti, hogy a fizetendő adót jövedelmi sávonként rögzített adókulcsok szerint állapítják meg. Minden jövedelem az arra a sávra vonatkozó adókulcs szerint adózik, így nem fordulhat elő az, hogy pótlólagos jövedelemszerzés esetleg jövedelemcsökkenéshez vezessen. Alapvetően a jövedelemeloszlás, az adósávok szélessége és az egyes sávokban alkalmazott adókulcsok mértéke, valamint az alkalmazott kedvezmények és mentességek határozzák meg, hogy miképpen alakul az egyes társadalmi rétegek közterheinek nagysága.

A bevezetés évében 11 kulcsot tartalmazott a rendszer, és az egymás után következő adósávok különösen az alsó jövedelemtartományokban meglehetősen sűrűn követték egymást. Azóta az adórendszer (némi megtorpanással 1991-ben) sokat egyszerűsödött, ma már többé-kevésbé harmonizál a fejlettebb OECD-országok gyakorlatával.<sup>14</sup> Mindezek ellenére, amíg az összes személyi jövedelemadó felét az adózók nyolc százaléka fizette be 1989-ben, ez a teher 1991-ben még mindig csak az adófizetők 12,1 százalékára hárult.

Az átlagos adóterhelés az elmúlt években nem csökkent, hanem növekedett.<sup>15</sup> Az összevont jövedelmek után fizetett progresszív jövedelemadó aránya a GDP-n belül az 1988-as 5,4 százalékról 1991-re 7,1 százalékra emelkedett. Az adót viselő jövedelem személyi jövedelemadó-terhelése 1988 óta 23,8 százalékról 26,2 százalékra emelkedett. Ennek okai között minden bizonnyal szerepet játszik az adózás számára láthatatlan jövedelmek arányának növekedése, az adófizetők számának

---

<sup>13</sup> A részletekről lásd például *Mieszkowski, Pechman és Tobin* tanulmányát e kötetben

<sup>14</sup> Az adókulcsok és adósávok változásait lásd a függelékben.

<sup>15</sup> Tájékoztató ..., pp 4-5.

viszonylagos csökkenése, és ezzel egyidejűleg, az a tény, hogy (elsősorban az adótáblák nem kellő inflációs kiigazítása miatt) egyre több adózó került magasabb jövedelemsávokba.

### *A gyermekkedvezmény jellemzői és igénybevétele*

Az 1988-as bevezetéskor a gyermekek után még csak nagyon korlátozott kedvezményeket lehetett igénybe venni. Évente és gyermekenként 12 000 Ft adóalap-kedvezmény járt azoknak az adófizetőknek, akiknek legalább három 14 év (nap-pali tagozaton tanulók esetében 25 év) alatti gyermekük volt. Az elmúlt években (1991-ig) az adóalap-kedvezmény összege nem változott, az igényjogosultak köre viszont lényegesen szélesedett. 1989-től egyedülállóként két gyermek után is igénybe lehet venni a kedvezményt és a tanulók jogosultsági korhatára 25-ről 30 évre emelkedett. Újabb változás 1991-ben történt, amikor a gyermekek után járó kedvezményt kiterjesztették minden hat év alatti gyermekre. A kedvezményt csak az egyik szülő veheti igénybe.

1988 óta az igénybe vevők száma lényegesen gyorsabban emelkedett, mint az adóalap-kedvezményként levonható összeg. 1988-ban mintegy 182 ezer adóalany vette igénybe a gyermekkedvezményt, 1991-ben már 589 ezer. Ez több mint 3,2-szeres emelkedést jelent. Ezzel szemben amíg 1988-ban az igénybe vett összeg kb. 5,8 milliárd forint volt, 1991-re ez 11,4 milliárdra növekedett, tehát a kedvezmények volumene kb. kétszeresére nőtt. Ennek valószínűleg több oka is van. Egyfelől az igénybe vevők száma növekedésének az az elsődleges oka, hogy közben kiterjesztették a jogosultságot. Az viszont, hogy az adóalap-kedvezmény gyermekenként egységes és változatlan összegű volt a vizsgált időszakban, a kiadások viszont nem nőttek a jogosultságkiterjesztéssel arányosan, annak köszönhető, hogy 1991-től családonként kevesebb gyermekre is igénybe lehet venni.

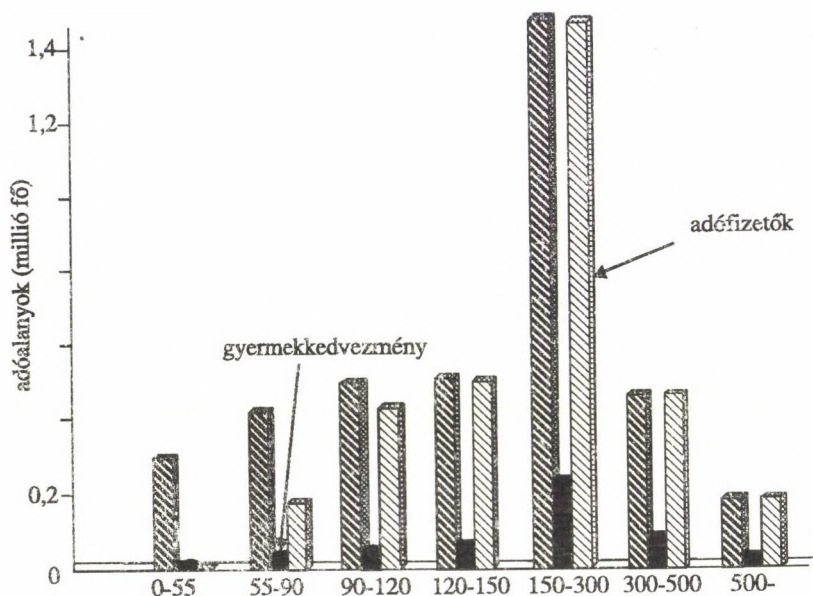
A kedvezményt bármelyik szülő igénybe veheti, a gyakorlat azonban az, hogy inkább a férfiak élnek vele: az adóalanyok között 48% a nők aránya, a kedvezményt igénybe vevők között azonban csak 25%. Ennek minden bizonnyal a nők alacsonyabb jövedelme az oka. 1991-ben a személyi jövedelemadó hatálya alá eső jövedelmek átlaga 206 ezer forint volt, a nők ilyen jövedelmeinek átlaga viszont csak 173 ezer forint. A gyermekkedvezményt igénybe vevők átlagos jövedelme egyébként magasabb, mint a teljes adóalanyi kör átlaga (239 ezer forint).

Kor szerint természetesen a 26-35 évesek éltek inkább ezzel a lehetőséggel: ők teszik ki az igénybe vevők 51%-át. Valószínű ugyanakkor, hogy a gyermekkedvezmény „korprofilja” annak köszönhetően, hogy most már minden hat év alatti gyermek után felvehető a kedvezmény, az elmúlt évben „fiatalodott”.



#### 4. ábra

**Az adóalanyok, az adófizetők és gyermekkedvezmény igénybevevők száma jövedelemsávonként 1991-ben, Magyarországon**



E tények ismertetése után vizsgáljuk meg, hogy hogyan is működött a gyermekkedvezmény az elmúlt években. Sajnos a rendelkezésre álló adatok csak nagyon kevés empirikus elemzést tesznek lehetővé. A következőkben ezért inkább modellszámításokkal mutatjuk be, hogy miképpen is alakult a gyermekkedvezmény az elmúlt négy évben.

Tudjuk azt, hogy mekkora volt a személyi jövedelemadó hatálya alá eső jövedelmek átlaga az elmúlt években. Ismerjük az adó kiszámításának szabályait. Ezek az információk tulajdonképpen elégségesek is ahhoz, hogy megvizsgáljuk: „mennyit is ért” ez az adóalap-kedvezmény az elmúlt években. Az átlagos jövedelem 1988-ban 108 ezer, 1989-ben 133 ezer, 1990-ben 164 ezer, 1991-ben pedig 206 ezer forint volt. Ezen kívül az átlagos jövedelmek kétharmadát és az átlagos jövedelmek kétszeresét fogjuk referenciának, „típusjövedelemnek” tekinteni.

Mindegyik jövedelemszintnél és minden évben a vonatkozó adótáblák segítségével kiszámíthatjuk a kedvezmény nélkül (adó 1) és a kedvezmény igénybevételével (adó 2) fizetendő adót. (Természetesen egyéb tényezők változatlanóságát feltételezve.) E két érték különbsége azt mutatja meg, hogy mennyit „nyertek” az egyes háztartások a kedvezménnyel. A számítások eredményét a 3. táblázat mutatja.

A táblázatból először is érdemes azt megfigyelni, hogy az adóalap-kedvezmény általában nem túl nagy összegű adóelengedést nyújt. 1988-ban az egy gyermek után járó kedvezmény évi 3,6 ezer forint adóelengedést jelentett az átlagos jövedelmek szintjén. Ez a nagyságrend lényegesen nem változott az elmúlt négy évben. Ez azt jelenti, hogy ha valakinek a jövedelme az átlag körül volt 1989-ben és ez a relatív jövedelmi pozíciója nem változott, akkor az akkori 3600 forinttal szemben ma 3800 forint adóelengedésben részesül egy gyermek után. (Ez az összeg az éves családi pótlékna alig több mint egytizede.)

Másodszor: figyeljük meg, hogy a kedvezmény annál nagyobb összegű, minél magasabb az igénylő szülő jövedelme. A mi példánkban 1988-ban például az átlagjövedelem kétszeresével rendelkezők számára ugyanaz a kedvezmény kétszer annyi adóelengedést jelentett, mint az átlagjövedelem kétharmadával rendelkezők számára. Ez a különbség az utóbbi években határozottan csökkent, elsősorban azért, mert csökkent a progresszivitás, kevesebb, de szélesebb adósáv van ma a rendszerünkben, mint négy évvel ezelőtt. Döntően ennek köszönhető az, hogy az alacsonyabb jövedelműek számára növekedett, a magasabb jövedelműek számára viszont csökkent a kedvezmény értéke.

### 3. tábla

**A gyermekkedvezmény „értéke” az egyes években egy gyermek után az átlagos, az átlag alatti és az átlag feletti jövedelmű családokban**

	1988	1989	1990	1991
<b>Átl. x 2/3</b>	72,0	88,7	109,3	137,3
Adó 1	4,9	6,9	11,0	14,7
Levonás	12,0	12,0	12,0	12,0
Adóalap	60,0	76,7	97,3	125,3
Adó 2	2,4	4,1	7,5	11,2
Adó 1-adó 2	2,5	2,8	3,5	3,5
<b>Átlagjövedelem</b>	108,0	133,0	164,0	206,0
Adó 1	14,8	19,0	27,5	36,5
Levonás	12,0	12,0	12,0	12,0
Adóalap	96,0	121,0	152,0	194,0
Adó 2	11,2	15,5	23,9	32,7
Adó 1-adó	23,6	3,5	3,6	3,8
<b>Átl. x 2</b>	216,0	266,0	328,0	412,0
Adó 1	56,4	66,4	79,5	111,4
Levonás	12,0	12,0	12,0	12,0
Adóalap	204,0	254,0	316,0	400,0
Adó 2	51,2	61,3	74,7	106,6
Adó 1-adó 2	5,3	5,0	4,8	4,8



## *A jövedelem-megosztás és a családi adó lehetséges hatásai*

A mi rendszerünkben nem lehetséges a családi jövedelmek háztartáslétszám szerinti megosztása. Időről időre felmerül azonban a családi jövedelemadó bevezetésének az igénye. Vizsgáljuk meg ezért most, hogy a mi adórendszerünk körülményei között miképpen viselkedne egy efféle adó.<sup>16</sup>

Mint azt a tanulmány korábbi részeiben láttuk, a családi kvóciensek módszerére épülő jövedelemadó voltaképpen kétféleképpen fejt ki a hatását. Egyrészt lehetővé teszi a házaspárok közötti jövedelemmegosztást, másrészt a gyermekekre is egy meghatározott szorzót alkalmaz. Válasszuk most külön ezt a két problémát! A 4., 5., és 6. táblákban bemutatott számítások a jövedelemmegosztási technikát vetik össze a személyi jövedelemadóval. Ismét három jövedelmi szintet vizsgálunk, itt most nem foglalkozunk a háztartásban élő gyermekekkel, csak a házastársak közötti jövedelmi diszparitást vizsgáljuk. Az adott év egyéni átlagjövedelmeinek kétszeresét tekintjük a családi jövedelmek átlagának, majd ennek vesszük a kétharmadát illetve a kétszeresét, hogy be tudjuk mutatni a különböző jövedelmi szinteken a splitting technika hatását. Mindhárom jövedelmi szinten három különböző kereseti arányt tételezünk fel. Az első esetben a férfi és a nő azonos nagyságú jövedelemmel rendelkezik, a második esetben a férfi jövedelme a nő jövedelmének kétszerese, a harmadik esetben pedig csak az egyiküknek van jövedelme.

Az világos, hogy a jövedelemmegosztási technika semmilyen különbséget nem mutat a személyi adóztatáshoz képest akkor, ha a két felnőtt keresetei megegyeznek. Látható az is, hogy a két kereső közötti jövedelmi arányoknak döntő jelentősége van mindhárom jövedelmi szinten. Minél nagyobb ez a jövedelmi különbség, annál nagyobb a jövedelemmegosztási technikából származó nyereség a család számára. Világos ugyanakkor az is, hogy nem mindegy, hogy az adott jövedelmi tartományban mekkorák az adókulcsok és milyen szélesek az adósávok. Látható például, hogy az átlagos jövedelmű családok számára határozottabban kevesebbet nyújtott volna az akkori adótábla mellett a jövedelemmegosztás, mint az előző években, vagy éppen 1991-ben. Az adóprogresszió és a kedvezmények nagysága tehát itt is összekapcsolódik, nem választható el egymástól. Ha növekszik a

<sup>16</sup> Itt még egyszer hangsúlyosan ki kell emelnünk egy fontos különbségtételt. Az itt következőkben sokkal inkább csak „esztétikai” szempontból és nem praktikus bevezetés, az implementáció szempontjából vizsgáljuk meg az egyes adótechnikák közötti különbségeket. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy nem vagyunk tekintettel arra, hogy az adóztatási technikák változtatásának az adókulcsok változásával is együtt kellene járnia. Ez pedig nyilvánvalóan megváltoztatná a „nyertesek” és „vesztesek” közötti arányokat. A problémára még visszatérünk, de most egyelőre a megfelelő évek adott adótábláit vesszük alapul.

progresszivitás, az növeli a terheket és kedvezményeket tesz szükségessé, de az adható kedvezmények viszont annál nagyobbak, minél nagyobb fokú a progresszió. Végül, különösen az 5. és a 6. táblák összevetéséből az is látható, hogy adott progresszív adókulcsok mellett a jövedelemmegosztásból fakadható előnyök természetesen attól is függenek, hogy milyen magas jövedelmi szinten veszik igénybe a megosztást. Az utóbbi négy évben elsősorban a magasabb jövedelmű és nagyon egyenlőtlen jövedelmi szerkezetű családok számára növekedhetett meg a jövedelem-megosztási technika vonzereje.<sup>17</sup>

A családi adózás másik hatásmechanizmusa a gyermekek figyelembevételével kapcsolatos. A 7. táblában azt követhetjük nyomon, hogy „mennyit ér” önmagában a gyermekek figyelembevétele a különböző jövedelmű és különböző gyermekszámú családokban. A modellháztartások jellemzőinek bemutatásához itt szándékosan azt tételeztük fel, hogy a felnőtt keresőknek egyformák a jövedelmeik. A számítás menete a következő: mindegyik jövedelmi szinten előbb kiszámítjuk az egy családi egységre jutó bruttó jövedelmet. Itt a felnőtteket egy egységnek, a gyermekeket pedig egységesen fél egységnek vesszük. Ezután az 1991-es adótábla segítségével kiszámítjuk az egy családi egységre jutó adófizetési kötelezettséget, majd ezt összeadjuk és levonjuk a család összes bruttó jövedelméből. Végül megnézzük, hogy az ezzel a módszerrel számított családi nettó jövedelem mennyire tér el a személyes adóztatás rendszerében ugyanazokra a jövedelmekre ugyanazokkal a kulcsokkal számított családi nettó jövedelemtől. Ezeket az eredményeket mutatják az ábra besatírozott sorai.

A 7. táblából három fontos dolgot láthatunk. Először is: a családi együttthatók módszere annál nagyobb kedvezményt nyújt, minél nagyobb az illető háztartás jövedelme. Ezek a különbségek minden gyermekszám mellett növekszenek. Másodszor: a kapott kedvezmények összege annál magasabb, minél nagyobb a család mérete. Az alacsonyabb jövedelmi tartományokban kevésbé, a magasabb jövedelmi tartományokban erősebben növekszik a kapott kedvezmény a gyermekek számával. Végül, noha minden gyermeket fél egységként vettünk tekintetbe, a családi együttthatók módszere relatíve kevesebbre értékeli a második gyermeket, mint az első, a harmadikat kevesebbre, mint a másodikat és így tovább. Az átlagos jövedelmi szinten például az első gyermek figyelembevétele 14 700 forintot jelent, a másodiké újabb 13 900-at, a harmadiké 12 100-at, a negyediké pedig már csak 6100-at.

<sup>17</sup> Az utóbbi időkben egyébként úgy tűnik, ismét meg fog emelkedni az egykeresős családoknak az aránya. Az okok természetesen különbözőek. A munkanélküliség terjedése ugyanúgy szerepet játszhat itt, mint a jövedelmi differenciálódásnak a családi életre gyakorolt hatása.



4. tábla

A splitting és a személyi adózás közötti különbségek az elmúlt években Magyarországon, az átlagos jövedelmű családokban, különböző kereseti arányok mellett

	1988	1989	1990	1991
Átlagjöv.	216,0	266,0	328,0	412,0
(Arány=1/1)				
Jövférj	108,0	133,0	164,0	206,0
Adóférj	14,8	19,0	27,5	36,5
Jövfeség	108,0	133,0	164,0	206,0
Adófeség	14,8	19,0	27,5	36,5
Személyi adó	29,6	38,0	54,9	73,0
Splitting	29,6	38,0	54,9	73,0
Split-személyi	0,0	0,0	0,0	0,0
(Arány=2/1)				
Jövférj	144,0	177,3	218,7	274,7
Adóférj	26,8	33,5	43,9	58,5
Jövfeség	72,0	88,7	109,3	137,3
Adófeség	4,9	6,8	11,1	15,1
Személyi adó	31,7	40,4	54,9	73,6
Split-személyi	-2,1	-2,3	0,0	-0,6
%	1,0	0,9	0,0	0,1
Egykereső				
Jövférj	216,0	266,0	328,0	412,0
Adóférj	56,4	64,6	76,7	102,4
Jövfeség	0,0	0,0	0,0	0,0
Adófeség	0,0	0,0	0,0	0,0
Személyi adó	56,4	64,6	76,7	102,4
Split-személyi	-26,8	-26,5	-21,8	-29,4
%	12,4	10,0	6,6	7,1

5. tábla

A splitting és a személyi adózás közötti különbségek Magyarországon az elmúlt években az átlag alatti jövedelmű háztartásokban, különböző kereseti arányok mellett

	1988	1989	1990	1991
Átl. x 2/3	144,0	177,3	218,7	274,7
(Arány=1/1)				
Jövférj	72,0	88,7	109,4	137,4
Adóférj	4,9	6,8	11,1	14,8
Jövfeleség	72,0	88,7	109,4	137,4
Adófeleség	4,9	6,8	11,1	14,8
Személyi adó	9,8	13,7	22,1	29,6
Splitting	9,8	13,7	22,1	29,6
Split-személyi	0,0	0,0	0,0	0,0
(Arány=2/1)				
Jövférj	96,0	118,2	145,8	183,1
Adóférj	11,2	14,7	22,0	29,2
Jövfeleség	48,0	59,1	72,9	91,6
Adófeleség	0,0	0,7	5,4	4,5
Személyi adó	11,2	15,4	27,4	33,7
Split-személyi	-1,4	-1,7	-5,3	-4,1
%	1,0	1,0	2,4	1,5
Egykereső				
Jövférj	144,0	177,3	218,7	274,7
Adóférj	26,8	33,5	43,9	58,5
Jövfeleség	0,0	0,0	0,0	0,0
Adófeleség	0,0	0,0	0,0	0,0
Személyi adó	26,8	33,5	43,9	58,5
Split-személyi	-17,0	-19,8	-21,8	-28,9
%	11,8	11,2	9,9	10,5



6. tábla

A splitting és a személyi adózás közötti különbségek Magyarországon az elmúlt években az átlag feletti jövedelmű háztartásokban

	1988	1989	1990	1991
Átl. x 2	432,0	532,0	656,0	824,0
(Arány=1/1)				
Jövférj	216,0	266,0	328,0	412,0
Adóférj	56,4	66,4	79,5	111,4
Jövfeleség	216,0	266,0	328,0	412,0
Adófeleség	56,4	66,4	79,5	111,4
Személyi adó	112,9	132,7	158,9	222,8
Splitting	112,9	132,7	158,9	222,8
Split-személyi	0,0	0,0	0,0	0,0
(Arány=2/1)				
Jövférj	288,0	354,7	437,3	549,3
Adóférj	90,0	103,6	123,2	171,3
Jövfeleség	144,0	177,3	218,7	274,7
Adófeleség	26,8	33,5	43,9	58,5
Személyi adó	116,8	137,1	167,0	229,8
Split-személyi	-4,0	-4,4	-8,1	-7,0
%	0,9	0,8	0,0	0,8
Egykereső				
Jövférj	432,0	532,0	656,0	824,0
Adóférj	162,0	190,1	226,3	308,6
Jövfeleség	0,0	0,0	0,0	0,0
Adófeleség	0,0	0,0	0,0	0,0
Személyi adó	162,0	190,1	226,3	308,6
Split-személyi	-49,2	-57,4	-67,4	-85,8
%	11,4	10,8	10,3	10,4

Magyarázat a 4.-6. táblához:

Az első sorok a család összes jövedelmét [adóalapját] tartalmazzák.

A sorokban szereplő rövidítések:

*Arány*: férj és feleség jövedelmének egymáshoz képesti aránya; *Jövférj*: férj jövedelme; *Adóférj*: férj adója; *Jövfeleség*: feleség jövedelme; *Adófeleség*: feleség adója; *Splitting*: közös családi adózás esetén fizetendő adó; *Split-személyi*: a közös és a külön adózás esetén fizetendő adó közti különbség

7. tábla

A személyi és a családegység típusú adózás közötti különbségek Magyarországon 1991-ben, a különböző jövedelmű háztartásokban

7/a	Gyermekek száma				
Az átlagjövedelem 2/3-a	0	1	2	3	4
Bruttó/családegység	137,3	109,9	91,6	78,5	68,7
Adó/családegység	14,8	7,8	4,5	2,8	1,6
Összadó	29,6	19,4	13,4	9,9	6,6
Család nettó	245,4	255,6	261,6	265,1	268,4
Csja-szja	0,0	10,2	16,2	19,7	23,0
7/b	Gyermekek száma				
Az átlagjövedelem szintje	0	1	2	3	4
Bruttó/családegység	206,0	164,8	137,3	117,7	103,0
Adó/családegység	36,5	23,3	14,8	9,2	6,5
Összadó	73,0	58,3	44,4	32,3	26,2
Család nettó	339,0	353,7	367,6	379,7	385,8
Csja-szja	0,0	14,7	28,6	40,7	46,8
7/b	Gyermekek száma				
Az átlagjövedelem 200 %-a	0	1	2	3	4
Bruttó/családegység	412,0	329,6	274,7	235,4	206,0
Adó/családegység	111,4	78,4	58,5	45,9	25,1
Összadó	222,8	196,1	175,5	161,7	100,3
Család nettó	601,2	627,9	648,5	662,3	723,7
Csja-szja	0,0	26,7	47,3	61,1	122,5

Megjegyzés: paraméterek: minden gyermek = 0,5  
 két kereső szülő, kereseti arány = 1/1  
 adókulcsok = mint 1991-ben



## Összefoglalás helyett

A tanulmányban előbb áttekintettük a gyermekek és eltartottak jövedelemadózási figyelembevételének nemzetközi tapasztalatait, majd megvizsgáltuk, hogy az egyes alkalmazott technikáknak milyen eltérő sajátosságaik vannak. Végül vázlatosan foglalkoztunk a gyermekek után adott adóalap-kedvezmények hazai tapasztalataival. Összefoglalásképpen már csak néhány megjegyzés maradt hátra. Először is: sok mindent lehet tudni a hazai adóztatási gyakorlatról, de még nagyon sok a nem, vagy kevésbé ismert dolog. Nem ártana, ha működne olyan adóadatbázis, amelyen folyamatosan modellezni és előrejelezni lehetne egyes adópolitikai változtatásokat.<sup>18</sup> Másodszor, az adóztatásban alkalmazott kedvezmények nem képesek helyettesíteni a szociálpolitikai ellátásokat. A helyes valószínűleg az lenne, ha a két rendszer egymással kombinálódva és, ami talán még ennél is fontosabb, egymással harmonizálva működne a hazai gyakorlatban. Harmadszor: az adózási kedvezmények bizonyos társadalmi csoportokat előnyben részesítenek, másokat pedig diszpreferálnak. Ez természetesen így van a gazdaság- és szociálpolitika más területein is, nemcsak az adózásban. Mindez azonban azt jelenti, hogy egy-egy adóztatási eszköz gyakorlati bevezetése vagy elvetése nem csak tisztán szakmai kérdés, hanem nagyon nagy mértékben politikai prioritások kérdése.

---

<sup>18</sup> Nagyon meggyőzőek tudnak lenni azok a tanulmányok, amelyek efféle adatbázisokon végzett modellezéssel készülnek. Parker és Sutherland elemzése például kiválóan mutatja, milyen hasznos és világos elemzések készíthetők egy módszertanilag jól megalapozott integrált adatbázis segítségével. (Parker és Sutherland, 1991)

## Hivatkozások

- Andorka Rudolf* (1988): Népesedéspolitika és szociálpolitika. Hozzászólás. Szociálpolitikai Távlati Fejlesztési Bizottság.
- Bradbury, B.* (1992): A theory of family size equivalence scales: an overview. Lecture prepared for the 1992 Luxemburg Income Study Luxemburg, July.
- Bradshaw, J.-Piachaud, D.* (1980): Child Support in The European Community /Occasional Papers on Social Administration, 66./ Bedford Square Press, London.
- Családi vagy személyi jövedelemadót? (1. sz. melléklet az adóreform tapasztalatairól, javaslatok az adórendszer korszerűsítésének koncepciójára készült előterjesztéshez) Budapest, 1989 május hó.
- Fajth, G.-Vita, L.* (1992): Income trends and social policy developments in Hungary. Paper prepared for the Luxemburg Income Study Meeting, 13-15, July.
- Ferge, Zs.* (1989): Van-e negyedik út? A társadalompolitika esélyei Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Jarvis, S.-Micklewright, J.* (1992): The targeting of family allowances in Hungary. Paper for presentation at the World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and targeting Washington, D. C., 17-19 June, 1992.
- Musgrave, R.-Musgrave, P.* (1984): Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill, New York.
- Nagy Istvánné* (1977): A jövedelemadó szociálpolitikai szerepe egyes tőkés államokban. A Pénzügykutató Intézet Tanulmányai, 2. sz.
- OECD* (1991): The role of tax reform in Central and Eastern European economies Paris, 440 oldal.
- Parker, H.-Sutherland, H.* (1991): Child Tax Allowances? A comparison of child benefit, child tax reliefs and basic incomes as instruments of family policy STICERD, London, 1991.
- Platt, C., J.* (1983): Tax Systems of Western Europe, A Guide for Business and the Professional.
- Szeben É.* (1989): A családi jövedelemadóról - illúziók nélkül Pénzügyi Szemle, 6. sz.
- Tájékoztató az Országgyűlés részére a személyi jövedelemadóról, a társasági adóról, a helyi adókról és az adózás rendjéről szóló 1993 évi törvényjavaslatokról Budapest, 1992 szeptember.
- Tóth, I. Gy.* (1989): A gyermekek után járó adókedvezmények és a családi jövedelemadóztatás alternatívái. Bp. Pénzügykutató Rt., 1989.



## Függelék

### Marginális adókulcsok Magyarországon, 1988-1992

1988		1989	
Jövedelemsáv	Adókulcs	Jövedelemsáv	Adókulcs
48 000 Ft alatt	0%	55 000 Ft alatt	0%
48 001 - 70 000	20%	55 001 - 70 000	17%
70 001 - 90 000	25%	70 001 - 100 000	23%
90 001 - 120 000	30%	100 001 - 150 000	29%
120 001 - 150 000	35%	150 001 - 240 000	35%
150 001 - 180 000	39%	240 001 - 360 000	42%
180 001 - 240 000	44%	360 001 - 600 000	49%
240 001 - 360 000	48%	600 000 Ft felett	56%
360 001 - 600 000	52%		
600 001 - 800 000	56%		
800 000 Ft felett	60%		

1990		1991	
Jövedelemsáv	Adókulcs	Jövedelemsáv	Adókulcs
55 000 Ft alatt	0%	55 000 Ft alatt	0%
55 001 - 90 000	15%	55 001 - 90 000	12%
90 001 - 300 000	30%	90 001 - 120 000	18%
300 001 - 500 000	40%	120 001 - 150 000	30%
500 000 Ft felett	50%	150 001 - 300 000	32%
		300 001 - 500 000	40%
		500 000 Ft felett	50%

1992	
Jövedelemsáv	Adókulcs
100 000 Ft alatt	0%
100 001 - 200 000	25%
200 001 - 500 000	35%
500 000 Ft felett	40%

## Béren kívüli juttatások [fringe benefits]: megfejjük-e a szent tehenet?

Habár az 1986-os adóreform-törvény (Tax Reform Act) számos adókedvezményt megvont, a munkáltató által nyújtott béren kívüli egyéb juttatások adózási szempontból továbbra is kedvezményes elbánásban részesülnek. Mostanában azonban a közgazdászok és a gazdaságpolitikusok, akiket a költségvetés deficitjének összege ismét aggodalommal tölt el, vágyakozva tekintenek az USA-ban az össz-javadalmazás mintegy 9 százalékat kitevő „béren kívüli juttatásokra”. Ez a cikk azt vizsgálja, vajon érdemes e megpróbálni ebből a szent tehenből tejet kisajtolni. Először azt a hatást vizsgálom, melyet az egyéb juttatások megadóztatása gyakorol a költségvetés bevételeire; ezután egy olyan rész következik, mely a vita méltányossági és hatékonysági aspektusait mutatja be. Ezt követően összefoglalom két kulcsfontosságú kérdésre – jelesül, hogy a béren kívüli juttatások megadóztatása maga után vonja-e az ilyen juttatások arányának drasztikus csökkenését, ill. hogy az össz-javadalmazás szintjét mennyire határozza meg az ilyen juttatások adómentessége – vonatkozóan a rendelkezésre álló eredményeket, tapasztalati bizonyítékokat. Az utolsó szakaszban néhány következtetés és saját ajánlásaim kapnak helyet.

### *Az adóbevételre gyakorolt hatás*

Nem kétséges, hogy a béren kívüli juttatások megadóztatásával nagy összegű adóbevételre lehetne szert tenni. A Pénzügyminisztérium (Treasury Department) becslése szerint az, hogy a munkaadók által fizetett nyugdíjjárulék, a nyugdíjlapok jövedelmei, valamint a megbiztosításhoz és orvosi ellátáshoz fizetett munkaadói hozzájárulás adómentesek, az 1990-es pénzügyi évben a költségvetést 79 milliárd dollár jövedelemadó-bevételtől üti el (*Office of Management and Budget*, 1989, G-1 táblázat). Más béren kívüli juttatások eredményeképp is csökken az adóbevétel, ám ezek hatása viszonylag kicsi: összesen 3-4 milliárd dollárt tesz ki a 1990-es pénzügyi évben. A legtöbb béren kívüli juttatás nemcsak a szövetségi adóalapba nem számít be, de a társadalombiztosítási (Social Security) adónak és az

<sup>1</sup> Fringe Benefits: Should We Milk the Sacred Cow?, in: *National Tax Journal*, 1989 Sept., Vol.LXII.No.4., 293—300.o.. A szerző címe: Colgate Egyetem, Hamilton, NY 13346



egyes [tag]államok jövedelemadóinak az adóalapjába sem. Az elmaradt állami bevételek összességükben több, mint 100 milliárd dollárra rúgnak.

De vajon valóban szert lehetne-e tenni ezekre a bevételekre? A Pénzügyminisztérium, anélkül, hogy a politikai megvalósíthatósággal kapcsolatos problémákat figyelembe venné, arra figyelmeztet, hogy az adókiadásokkal [tax expenditures] kapcsolatos számításokat „... nem szabad úgy értelmezni, mint arra vonatkozó becsléseket, hogy mennyivel növekednének a szövetségi bevételek, ha bizonyos kedvezményeket visszavonnának.” (*Office of Management and Budget*, 1989, p. G-12.) Három okból sem lehet a béren kívüli juttatások megadóztatásával kitermelhető többletbevételt az adókiadások kiszámításával pontosan előrejelezni. Először is, az a módszer, mellyel az adónak a nyugdíjakra való késleltetett kivetéséből<sup>2</sup> adódó bevételkiesést becslik, valószínűleg a hosszú távú bevételcsökkenés alábecslésével jár. Másodsor, megváltozhat a munkaadók viselkedése a javadalmazás fizetésének módját illetően. Harmadszor pedig megváltozhat a javadalmazás összege is.

Amint azt *Munnell* (1988) kifejti, a Pénzügyminisztérium adókiadási becslései azt hasonlítják össze, hogy egy adott évben mennyi adót lehetne behajtani a béren kívüli juttatások megadóztatásával, és mennyit anélkül. A nyugdíjak esetén a munkaadói hozzájárulás meg nem adóztatását valamennyire kiegyenlíti a kifizetett nyugdíjra kivetett adó. Ha egy évben a munkaadók által fizetett nyugdíjhozjárulások éppen egyenlőek lennének az adott évben kifizetett nyugdíjakkal, és ha a munkások és a nyugdíjasok határadókulcsa megegyezne, a Pénzügyminisztérium számításai szerint nem lenne bevételvesztés. Hosszú távon azonban ez mégiscsak a bevétel csökkenését jelenti, hiszen a munkaadói hozzájárulások és a befektetésből származó jövedelem megadóztatásának elhalasztása olyan, mintha az állam hitelmentes kölcsönt folyósítana. A Pénzügyminisztérium becslései feltehetőleg pontosak arra vonatkozólag, mennyivel nőnének a bevételek az elkövetkező néhány évben a nyugdíjhozjárulás adóalapba történő bekerülése esetén, de hosszú távon alábecslik a bevételnövekedést.

A legtöbb közgazdász arra számít, hogy ha a béren kívüli juttatásokat megadóztatnák, mind a munkavállalók, mind a munkaadók megváltoztatnák viselkedésüket, és kevesebb béren kívüli juttatást nyújtanának. Ez önmagában azonban még nem hat a költségvetési bevétel nagyságára, hiszen, ha a bért is és az egyéb juttatásokat is adó terheli, fiskális szempontból mindegy, hogy a munkaadó milyen arányban kombinálja a javadalmazás különböző formáit. Ám egyes – a béren kívüli

---

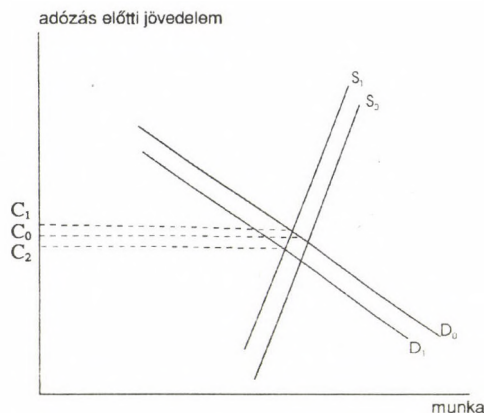
<sup>2</sup> Mint azt már a szerző említette, a munkaadók által fizetett nyugdíjjárulék és a nyugdíjalapok jövedelmei adómentesek, a nyugdíjak viszont adókötelesek; az előzőek tehát a nyugdíj kifizetésekor „késedelmesen” adóznak. (A szerk.)

juttatások megadóztatása által kiváltott – viselkedési reakcióknak mégiscsak számottevő hatása lehet a költségvetési bevételekre. Ha e juttatások közül egyeseket megadóztat az állam, másokat nem, a munkavállalónak nyújtott „javadalmazási csomag” összetételét a munkaadó oly módon manipulálhatja, hogy azonos szintű juttatást biztosítson adómentesen. Például ha az életbiztosítási díjak adókötelesek lennének, míg a nyugdíjhozjárulások nem, azt tapasztalhatnánk, hogy sok munkáltatói nyugdíjcsomagban bennefoglaltatna egy halál esetén kifizetendő összeg is, életbiztosítás helyett. Vagy például ha a munkaadók által fizetett megbiztosítási hozzájárulásokat megadóztatnák, míg az egyének saját zsebből fizetett egészségügyi kiadásai után – beleértve megbiztosítási befizetéseiket is – [munkaadójuktól] visszatérítésre lennének jogosultak a „rugalmas kiadások” számláról [flexible spending account], sokkal szélesebb körben használnák ezutóbbi lehetőséget. Mindig veszélyes megpróbálkozni egyes [adó kikerülésre irányuló] technikák szankcionálásával: a bevételnövekedés számottevően kisebb lehet a vártnál, mivel a munkaadók olyan új módszereket fejleszthetnek ki, melyek ugyanazt a célt továbbra is adómentesen érik el.

A béren kívüli juttatások megadóztatása nem csak a munkavállalóknak nyújtott „javadalmazási keverék” elemeinek belső arányait változtathatja meg, hanem az összes javadalmazás mértékét is. Az adó incidenciája [azaz, hogy végül kire is esik az adóteher] befolyásolja a kivetéséből származó bevételt. Ha a béren kívüli juttatások megadóztatásának hatására megnőnek a bérjellegű kifizetések, hogy a munkásokat kompenzálják az általuk kifizetendő magasabb adóért, akkor az adóbevételek ténylegesen nagyobb mértékben fognak növekedni, mint azt a minisztériumi számítások sugallják. Ha viszont a béren kívüli juttatások megadóztatása következtében az összes javadalmazás mértéke csökken, a bevételnövekedésre vonatkozó becslés túlzottnak fog bizonyulni. Az adóteher-megoszlás egy egyszerű parciális egyensúlyi modellje (l. 1. ábra) azt sugallja, hogy a béren kívüli juttatások megadóztatása esetén a munka összdíjazásának nagysága némileg megnőhet. Ez onnan adódik, hogy az adó hatására az  $S_0$  munkaerő-kínálati görbe fölfelé,  $S_1$ -be tolódik el, aminek hatására az adózás előtti munkajövedelem  $C_0$ -ról  $C_1$ -re nő. Ugyanakkor, mivel az aggregált munkaerő-kínálati görbe tudvalevőleg meglehetősen érzéketlen a bérváltozásra, a bérnövekedés egészen csekély lesz.



# 1. ábra



De az adó a munkaerő keresleti görbéjére is hathat. Ha a béren kívüli juttatások javítják a hatékonyságot, például azért, hogy hatásukra javul a munkások egészsége, vagy csökken a fluktuáció, és ha a béren kívüli juttatások megadóztatása csökkenti az ilyen juttatások mennyiségét, akkor a munkáltatók esetleg nem lesznek hajlandók a munkásokat ugyanolyan jól megfizetni, mint korábban. Ennek hatására a munkaerő keresleti görbéje  $D_0$ -ból  $D_1$ -be tolódik el, aminek a hatása akár nagyobb is lehet a kínálati görbe felfelé való eltolódásának hatásánál, s így a fizetés csökkenhet. Ezt jelzi az ábrán a  $C_2$  új egyensúlyi fizetés. Ha ez a helyzet áll fenn, akkor a fizetés összességében csökkenhet az egyéb juttatások megadóztatásának hatására. Ez esetben viszont a kieső adóbevételekre vonatkozó pénzügyminisztériumi becslés fölülmúlja az adó hatására ténylegesen befolyó összeget.

A béren kívüli jövedelmek adójának tehermegosztása [incidenciája] nemcsak a várható költségvetési bevételek meghatározása szempontjából fontos, hanem egy ilyen adó hatékonysági és méltányossági hatásainak elemzéséhez is; ezekről a cikk következő részében esik majd szó.

A fönti, a Pénzügyminisztérium becsléseit kétségbe vonó három érv egyike sem érinti azt a következtetést, hogy az összes béren kívüli juttatás teljes megadóztatásából fakadó költségvetési többletbevétel tetemes lenne. Persze a béren kívüli juttatások adóztatására vonatkozó konkrét javaslatok távol vannak a teljes megadóztatástól. Például a Kongresszusi Költségvetési Iroda (*Congressional Budget Office*, 1989) előterjesztése szerint az 1991-es pénzügyi évig 5,6 milliárd dollárt lehetne begyűjteni azáltal, hogy a családonként 250 dollárt, ill. az egyénenként 100 dollárt meghaladó munkaadói betegbiztosítási hozzájárulásokat megadóztatnák; ez a szerény javaslat az egyéni adófizetők felét érintené. További 2,8 milliárdot lehetne

beszedni, ha a meghatározott nyugdíjfajtákhoz való munkáltatói hozzájárulás adómentességének felső határát a társadalombiztosítás szempontjából figyelembe vett [maximált – a szerk.] bérrrel összhangban álló szintre szállítanák le. Ezekkel a becslésekkel szemben ugyanazokat a kifogásokat lehet fölhozni, mint a Pénzügyminisztériuméi ellen, mégis azt sejtetik, hogy két viszonylag kis horderejű javaslat kombinációja révén 8 milliárd dollárra tehetne szert a költségvetés. A CBO becslése szerint a javasolt intézkedések a társadalombiztosítás munkaadói bérjárulékból eredő bevételét 3 milliárd dollárral növelnék. Ha [az egyes államok] nem hoznának a módosítás hatását ellensúlyozó intézkedéseket, sok [tag]állam adóbevételei is megnőnének.

Van még két érdekes javaslat a béren kívüli juttatások megadóztatására, amelyek ugyan nem produkálnának rögtön jelentős adóbevételeket, de talán megállíthatnák az adóalapnak az elmúlt negyven évben folyamatosan zajló erózióját<sup>3</sup>. Az az előnyük is megvan, hogy a béren kívüli juttatások széles körét vonják be az adóalapba, így csökkentve annak valószínűségét, hogy a munkaadók a munka díjazási keverékét oly módon változtathassák meg, hogy az adózási preferenciák megőrződjenek. *Munnell* (1984, 1988) javaslata szerint maximálni kell az „összfizetés” adózatlan béren kívüli juttatás formájában kiadható részének százalékos arányát. A [megengedhető maximális] százalékot tetszőlegesen lehet megállapítani, *Munnell* maga egy olyan szintet javasol, mely „megakadályozná az adóalap erózióját, anélkül, hogy a munkavállalók többségét azonnali adónövekedésnek tennénk ki”. (*Munnell*, 1988, p. 16.) Alacsonyabb százalékos korlát nagyobb bevételnövekedést eredményezhetne, de bevezetése nagyobb politikai ellenállásba ütközne. Egy másik, az adóalap szélesítésére épülő javaslat a nem nyugdíjazással kapcsolatos béren kívüli juttatásokra [non retirement fringes] kivetett 3 százalékos fogyasztási adó, melyről a CBO deficitcsökkentési lehetőségekről szóló jelentésében (*Congressional Budget Office*, op. cit.) esik szó. Ez az 1991-es pénzügyi évben 3,6 milliárd dolláros adóbevételi többletet jelenthetne. Az adót a munkáltatók fizetnék a béren kívüli juttatások összes költsége után, aminek meglenne az az előnye, hogy a munkáltatóknak nem kellene az egyes dolgozóknak nyújtott juttatásokat egyenként méricskélniük. Az adókulcsot 3 százalék fölé is lehetne emelni további bevételnövekedést biztosítandó, ám ez feltehetőleg csökkentené az adó bevezetésének politikai megvalósíthatóságát.

A főnti javaslatok egyike sem produkálna jelentős összegű jövedelemadó-bevétel növekedést, de mindegyikük könnyűszerrel kevésbé visszafogottá tehető. Ezenkívül, ha a béren kívüli jövedelmek bekerülnének az adóalapba, emelkednének a társadalombiztosítás bevételei, továbbá az egyes államok jövedelemadó-bevételei

<sup>3</sup> Ennek az erózióknak a leírását lásd *Munnell* (1988).



is megnövekednének, hacsak tagállami szinten nem ellensúlyoznák az adóalap-szélesítés hatását. Az a három ok, melyek miatt a pénzügyminisztériumi becslések pontosságát kétségbe vontuk, pedig nem tűnik elég nyomósnak ahhoz, hogy azon következtetés megváltoztatására kényszerítsen bennünket, miszerint a béren kívüli juttatások hathatós megadóztatása révén az állam komoly adóbevételekhez juthat.

### ***Méltányossági és hatékonysági hatások***

Az, hogy ezáltal jelentős adóbevételekhez lehet jutni, még nem jelenti feltétlenül azt, hogy a béren kívüli juttatások megadóztatása kívánatos. Lehet, hogy a béren kívüli juttatások adózási szempontból kedvezményezett kezelését hatékonysági vagy méltányossági megfontolások kívánatossá teszik. Ebben a szakaszban a béren kívüli juttatásokat az állampénzügytan adókedvezményekre vonatkozó hagyományos feltételeinek fényében vizsgáljuk meg.

Először is, bizonyos kiadások és források adókedvezményét indokolhatják méltányossági megfontolások. Bár *Clotfelter* (1979) leírja, milyen problematikus akár a horizontális, akár a vertikális méltányossággal való érvelés a béren kívüli juttatások megadóztatása mellett, a kérdés körül folyó politikai vitában mégis a méltányosságra hivatkozó érvek dominálnak. A horizontális méltányosság érve azon alapszik, hogy két olyan dolgozót hasonlítanak össze, akinek a béren kívüli juttatásokat is magában foglaló összes munkajövedelme egyenlő, de egyikük munkajövedelme nagyobb részben tartalmaz béren kívüli juttatásokat. A nyilvánvaló méltánytalanság abban áll, hogy a béren kívüli juttatások adókedvezménye miatt fizetendő adójuk különbözni fog. Hogy jogos-e ez az érv, az az adókedvezmény incidenciáján múlik, vagy más szóval azon, mennyire állnak fenn [a béren kívüli juttatások hiányáért] kompenzáló bérkülönbségek. Ha abban az esetben, amikor a dolgozóknak béren kívüli juttatásokat nyújtanak, a kifizetett bérek csökkennek, hogy az összfizetés ugyanaz maradjon, akkor az egyének valóban összevethetőek, legalábbis a *Musgrave-féle* [*Musgrave* (1976)] „egyenlő lehetőségek” értelmében, s így a fönti érv igaz lehet. Ebből az is következne, hogy az adókedvezmény hasznát a munkások, nem pedig a vállalatok látják. Csakhogy az is elképzelhető, hogy a béren kívüli juttatások bevezetésekor a bérek valójában úgy igazodnak, hogy a munkások által élvezett összhaszon ne változzon. Ez esetben az adókedvezmény hasznát a vállalatok élvezik alacsonyabb bérköltségek formájában, és a horizontális méltányosság érve nem tartható, hiszen a két egyenlő összfizetésű munkás még az „egyenlő lehetőségek” szintjén sem összevethető. A cikk előző szakaszában bemutatott incidenciaelemzés azt sugallja, hogy a béren kívüli juttatások csekélyebb adóztatásának a munkások a fő haszonélvezői. Közel rögzített aggregált munkaerő-

kínálat esetén az adózás előtti bérek közti különbségek nagyjából kiegyenlítő jellegűek. Amikor adómentes béren kívüli juttatásokra nyílik lehetőség, és az ezekre fordított kiadások egy dollárral megnőnek, a bérek kb. egy dollárral csökkennek, úgyhogy a munkaadó számára a munkaerőre fordított költségek lényegében változatlanok.<sup>4</sup> A béren kívüli juttatások megadóztatása mellett fölhozott horizontális méltányossági érvek tehát van létjogosultsága. A horizontális méltányossági érvek viszont nyilvánvalóan nem használhatóak a béren kívüli juttatások adómentességének alátámasztására.

Mindazonáltal a béren kívüli juttatásokra vonatkozó adókedvezmények kívánatosak lehetnek, ha javítanak a vertikális méltányosságon. A juttatások incidenciája mind a horizontális, mind a vertikális méltányosságra gyakorolt hatás szempontjából fontos. Ha az adókedvezmény hasznát zömében a munkaadók élvezik, nehéz amellett érvelni, hogy ez a vertikális méltányosságot szolgálja. Ha a hasznót a munkások fölözik le, amely föltételezés mellett a föntiekben érveltem, fontos tudnunk, a munkások melyik csoportja az elsődleges kedvezményezett. *Pechman* (1987, 23. o.) megjegyzi, hogy „A Kongresszus azért volt elnéző a béren kívüli juttatásokkal, mert az elsősorban az alacsonyabb jövedelmű munkásoknak kedvez”, és *Munnell* (1984) cikke is idéz olyan [empirikus] bizonyítékokat, melyek azt az elképzelést támasztják alá, hogy az átlagos jövedelmű munkások javadalmazásában nagyobb részt tesznek ki az béren kívüli juttatások, mint magasabb jövedelmű társaikéban. Ennek a fő oka, hogy a betegségbiztosítás nem nő arányosan a jövedelemmel. Ugyanakkor azonban *Pechman* megjegyzi, hogy „a legnagyobb egy főre jutó támogatást a progresszív adókulcsok miatt a legjobban fizetett alkalmazottak kapják”. (*Pechman*, op. cit.) Ökonometria vizsgálatok (*Alpert*, 1982; *Alpert és Ozawa*, 1986; *Turner*, 1988) is bizonyítják, hogy a teljes munkaidőben foglalkoztatott, házasságban élő, jól kereső, szervezett munkásságú nagyvállalatnál dolgozó, magas marginális adókulcsú munkások azok, akiknek jövedelméből a béren kívüli juttatás a legnagyobb valószínűséggel tesz ki viszonylag nagy arányt. A vertikális méltányosság tehát nem igazán tűnik jó érvek a béren kívüli juttatások adómentességének alátámasztásához.

<sup>4</sup> Igazából az adózás előtti összes munkajövedelem marad változatlan, amelyben még a nyugdíjárulék munkaadóra eső része (payroll tax) is benne van. A bérek  $1/(1+s)$  részükre csökkennek, ha az egyéb juttatások egy dollárral nőnek, ahol „s” a munkaadó társadalombiztosítási hozzájárulási rátája. Mint az 1. ábráról leolvasható, ha a munkaerő-kínálati függvény csaknem függőleges, akkor adómentes béren kívüli juttatások megjelenése esetén a az adózás előtti összes munkajövedelem csak kevésbé csökken. Tehát a bér és a béren kívüli egyéb juttatások közötti egy az egyhez arányú trade-off feltételezése nagyjából helyes lehet. Ha az egyéb juttatásoknak a termelékenységre nézve pozitív hatásuk van, a bérek még kevésbé csökkennek, amitől a horizontális méltányosság érve még erősebb lesz.



A béren kívüli juttatások adómentessége mellett hatékonysági érveket is fel lehet hozni, bár ilyen érveket inkább az ellentétes álláspont alátámasztására szoktak alkalmazni. A béren kívüli juttatások adózási kezelésének szempontjából a legfontosabb paraméter a béren kívüli juttatások marginális adókulcs szerinti rugalmassága. Az erre vonatkozó tapasztalatok a cikk következő szakaszában találhatók.

A [béren kívüli juttatásokra vonatkozó] adókedvezményeket akkor lehet a hatékonyságra való hivatkozással alátámasztani, ha vannak olyan piaci kudarcok, melyek miatt a magánszektor az optimálisnál kevesebb béren kívüli juttatást biztosítana. Biztosan ez az egyik ok, ami miatt a Kongresszus mentesítette a béren kívüli juttatásokat a jövedelemadó hatálya alól: sokan úgy gondolják, jó, ha a magánszektor arra ösztönzik, hogy több ilyen juttatást biztosítson. De még ebből az álláspontból is csak akkor kívánatos az adómentesség, ha az valóban több ilyen juttatást eredményez. Ha a béren kívüli juttatások marginális adókulcs szerinti rugalmassága alacsony, akkor az ilyen juttatások ösztönzésére valamilyen más módszert kell keresni.

Sok közgazdász hosszú ideje érvel amellett, hogy a béren kívüli juttatások adómentessége inefficienciához, nem hatékony állapothoz vezet, mivel a vállalatok és a munkások túl sok béren kívüli juttatás és túl kevés bér választása mellett döntenek: az egyéni döntések torzítottak azokhoz képest, melyeket semleges adózás mellett hoznának. Azonban a piaci kudarcok miatti hatékonysági veszteségekre való hivatkozás nélkül is lehet a béren kívüli juttatások adókedvezményezettisége mellett hatékonysági alapon érvelni. A semleges adózástól való eltérés ugyanis csak akkor vezet hatékonytalansághoz, ha föltesszük, hogy a semleges adózás optimális. Ám a semleges jövedelemadózástól való – adómentesség, adóból való levonhatóság vagy külön fogyasztási adó formájában jelentkező – eltérés kívánatos lehet mint egy szuboptimális jövedelemadórendszer javításának eszköze<sup>5</sup>. Ha a béren kívüli juttatások marginális adókulcs szerinti rugalmassága magas<sup>6</sup>, akkor talán azaz lehetne az adókedvezményeket megindokolni, hogy a béren kívüli juttatások

<sup>5</sup> Mivel az egységes kulcsú fogyasztási adók (commodity taxes) ekvivalensek egy arányos béradóval, *Diamond* (1975) „sokfős Ramsey-féle adószabálya” (many-person Ramsey tax rule) szolgálhat iránymutatónál ahhoz, mely jóságok részesüljenek adókedvezményben és melyeket kell alaposan megadóztatni. Ha azonban megengedünk nem arányos jövedelemadót is, sokkal nehezebb a direkt (jövedelem-) adó helyett az indirekt adók mellett érveket találni. (Vö. *Atkinson és Stiglitz*, 1980, 14. fejezet.) Ha valamilyen okból a (second-best) optimális jövedelemadót nem lehet alkalmazni, a kormány indirekt adókkal elérheti céljainak egy részét, és a jövedelemadó és indirekt adók kombinációja tekinthető third-best megoldásnak. Ha a béren kívüli juttatások adókedvezményét hatékonyságra vonatkozó érvekkel akarjuk alátámasztani és e juttatások biztosítása terén nincsenek piaci kudarcok, ez lehetne az érvelés logikája.

<sup>6</sup> A szabály voltaképpen kompenzált elaszticitásokra vonatkozik, de a béren kívüli juttatások javadalmozáson belüli aránya nem olyan magas (9 százalék körüli), hogy a kompenzált és a kompenzálatlan elaszticitás közötti különbség nagy lenne.

adóalapba történő bevonása igen eltorzítaná az egyéni döntéseket ahhoz képest, mintha egyáltalán nem lennének adók. Ellenkező esetben viszont, ha ez a rugalmasság alacsony, akkor érdemes a béren kívüli juttatásokat bevonni az adóalapba, hiszen így jelentős jövedelemhez juthat a költségvetés anélkül, hogy különösebb torzulásokat okozna.

Az előzőeket összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a béren kívüli juttatások adókedvezményezettségét csak két esetben lehet hatékonysági érvekkel alátámasztani. Az egyik, ha olyan piaci kudarcok állnak fenn, melyek miatt a magángazdaság túl kevés béren kívüli juttatást nyújtana és az adókulcsváltozás hatása a nyújtott béren kívüli juttatások mennyiségére nagy. A másik helyzet az, amikor a jövedelemadó nem optimális, azaz a társadalmi jólét növelhető a szuboptimális jövedelemadó különböző közvetett adókkal és juttatásokkal történő kombinálása útján, és a béren kívüli juttatások adókulcs szerinti rugalmassága nagy. Ha az adónak nincs hatása a béren kívüli juttatásokra, akkor a hatékonyságra hivatkozva nem lehet a béren kívüli juttatások meg nem adóztatása mellett érvelni.

Úgy tűnik, nehéz akár a méltányosságra, akár a hatékonyságra hivatkozó érveket találni a béren kívüli juttatások adózási kedvezményezettsége mellett. Lehet, hogy az adó incidenciájától (tehermegoszlásától) függően bizonyos esetekben a horizontális méltányosság nem szolgáltat igazán jó érvet a béren kívüli juttatások megadóztatása mellett, de ezek meg nem adóztatása biztosan nem lendíti előre a horizontális méltányosság ügyét. A vertikális méltányosságot is csak akkor lehetne így előremozdítani, ha az adókedvezmény élvezői azok közül kerülnének ki, akik a társadalom szerint erre leginkább rászorulnak, de úgy tűnik, nem ez a helyzet. A hatékonyság csak akkor növekedne az adókedvezmények hatására, ha ez több béren kívüli juttatás nyújtását vonná maga után, és ekkor is csak speciális föltételek teljesülte esetén.

### ***A béren kívüli juttatásokra és adókra vonatkozó empirikus bizonyítékok***

Az adók hatása a béren kívüli juttatások kínálatára döntő fontosságú annak eldöntéséhez, vajon érdemes-e fönntartanunk az ezekre vonatkozó adókedvezményeket. Sajnos az erre vonatkozó empirikus vizsgálatok eredménye végül is nem meggyőző. Az adatok és a specifikáció megválasztásától függően eredmények széles skáláját találjuk az irodalomban. A konszenzus hiánya mögött alapvetően az a tény húzódik meg, hogy nem állnak jó adatsorok a kutatók rendelkezésére. Mint ezt *Smith és Ehrenberg* (1983) kifejtik, ez akadályozza a béren kívüli juttatások eltérései miatt kompenzáló bérkülönbségek kutatását is. Hiányoznak az olyan széles



bázisú adathalmazok, amelyek mind a munkásokról, mind az általuk élvezett javadalmazási csomagról tartalmaznak adatokat. Az adók béren kívüli juttatásokra gyakorolt hatásának vizsgálatát különösen az a probléma akadályozza, hogy hiányoznak az olyan széles bázisú adathalmazok, melyek tartalmaznák az egyes munkások adókulcsait (vagy olyan változókat, amelyekből ezeket meg lehetne határozni) és a munkaadójuk által számukra kifizetett béren kívüli juttatások mértékét.

Két lehetőség áll tehát a kutatók előtt. Egy részük átlagos adókulcsokkal és béren kívüli juttatásokkal számol, vagy rendkívül aggregált szinten (pl. *Long és Scott*, 1982; *Woodbury*, 1983; *Vroman és Anderson*, 1984; *Turner* 1987a; *Woodbury és Huang*, 1988), vagy pedig a munkások az egyik mikroökonómiai adathalmazból származó átlagos jellemzőit egy másik adathalmazból származó javadalmazási adatokhoz illesztve (pl. *Alpert*, 1982; *Alpert és Ozawa*, 1986; *Sloan és Adamache*, 1986; *Turner* 1987b). Mások egyes vállalatok vagy intézmények adatait használták (pl. *Holmer*, 1984; *Hirsch és Rufolo*, 1986). Átlagos adókulcsok és átlagos béren kívüli juttatási arányok használata esetén veszendőbe megy az egyének közötti szóródásban rejlő rengeteg információ. Különösen igaz ez, ha az aggregálás miatt még az egyes államok adókulcsai közötti eltérésekből fakadó információt sem lehet kihasználni. A vállalatspecifikus adatoknál pedig komoly nehézséget jelent az adókulcsváltozás és a jövedelemváltozás hatásának elkülönítése, hiszen a marginális adókulcsok elsősorban a jövedelemtől függenek. A különböző államok eltérő adórendszerei közötti eltérést pedig ilyenkor nem használhatjuk, hiszen a vállalat összes dolgozója azonos rendszer szerint adózik.

Ezek után talán nem meglepő, hogy bár általánosan elfogadott az a megállapítás, hogy az adók hatása a béren kívüli juttatások arányára statisztikailag szignifikáns, az ezen hatás mértékére vonatkozó eredmények igen különbözők. *Sloan és Adamache* (1986) szerint az összjavadalmazáson belül a munkáltató által beteg- és életbiztosításra kifizetett összeg arányának a marginális adókulcs szerinti elasticitása 0,6, míg a nyugdíjakra vonatkozó megfelelő rugalmasság 2,2. Ezek az eredmények hasonlóak a *Woodbury* (1983) megállapításaiból következő becslésekhez. Másrésztől viszont a béren kívüli juttatások arányának adórugalmasságára *Alpert* (1982) 0,12-t számított, *Turner* (1988) pedig a betegbiztosításra és nyugdíjra kifizetett munkáltatói hozzájárulások arányának adórugalmasságára 0,2-et kalkulált. Mindez azt sugallja, hogy nem lehet tudni, hogy a béren kívüli juttatások teljes megadóztatása az ilyen juttatások arányát az összjavadalmazáson belül a 12 és 60 százalék közötti tartományon belül valójában mekkora értékkel is csökkentené<sup>7</sup>. Ennek a bizonytalanságnak hála mindenki azt hiheti az adók hatásáról, amit csak akar.

<sup>7</sup> A teljes megadóztatás a marginális adókulcs 100 százalékos megváltozásával egyenértékű, mivel ezáltal a bérek és a béren kívüli juttatások közötti „adóék” [tax ‘wedge’] nagysága nullára csökkenne.

A horizontális méltányosságot nem lehet a béren kívüli juttatások adópreferenciái melletti érvként ésszerűen fölhozni. Hogy vajon a béren kívüli juttatások megadóztatása melletti érvként használható-e ez, az azon múlik, hogyan reagál adott béren kívüli juttatások esetén a munkaerőpiac az adókedvezményekre. A béren kívüli juttatások miatti kompenzáló bérdifferentenciákra vonatkozó becslések általában az elégtelen vagy nem megfelelő adatok miatt nem kielégítőek, mint ezt *Smith és Ehrenberg* (1983) részletezi. De talán érdemes megjegyezni, hogy egyik számítás szerint sem csökkenne az adózás előtti összavadalmazás a béren kívüli juttatások adópreferenciáinak bevezetése hatására. Ettől különböző eredményt közöl *Turner* (1987c); eszerint a béren kívüli juttatások összavadalmazáson belüli aránya nem bír magyarázó erővel egy, az összavadalmazásra vonatkozó regresszióban. *Atrostic és Burman* (1988) a béren kívüli juttatások általános egyensúlyi incidenciáját leíró elméleti modelljükben amellet érvelnek, hogy amennyiben a különböző ágazatokban a béren kívüli juttatások nyújtásának költsége különböző, akkor egyes ágazatok csökkenthetik munkaerő-ráfordításukat (azaz az összavadalmazást). Mindez azt sugallja, hogy a béren kívüli juttatások megadóztatásával elősegíthető a horizontális méltányosság érvényre jutása.

### ***Következtetések és ajánlások***

A béren kívüli juttatások egy részének vagy egészének a jövedelemadó ill. a társadalombiztosítási járulék alapjába való beszámításával jelentős többletbevételekhez lehetne jutni. Az összes béren kívüli juttatás megadóztatása politikai okokból valószínűleg lehetetlen lenne, és esetleges gazdasági hatásainak bizonytalansága miatt egyébként sem tűnik kívánatosnak. A béren kívüli juttatások megadóztatását valószínűleg egy olyasfajta széles bázisú javaslat alapján lenne érdemes elkezdeni, amilyeneket az előzőekben ismertettünk. Azokhoz a javaslatokhoz képest, melyek szerint csupán a béren kívüli juttatások bizonyos fajtáit kellene megadóztatni, a béren kívüli juttatás formájában nyújtható jövedelmek összavadalmazáson belüli arányának limitálása két vonzó tulajdonsággal is bír. Egyrészt ez megnehezítené a vállalatoknak és a munkavállalóknak, hogy olyan, az adóarbitrázshoz hasonló taktikához folyamodjanak, melynek során a dolgozóknak kevesebb megadóztatott és több nem megadóztatott béren kívüli juttatást nyújtanak. Másrészt a munkavállalók (a munkaadókkal közösen) megválaszthatják, hogy az összavadalmazásból a megengedett százalékháton belül milyen juttatásokat részesítenek előnyben. Ez jobb, mintha alapvetően a kormányzat határozza meg helyettük, melyik juttatás a jobb nekik.

Az ebben a cikkben felsorolt méltányossági és hatékonysági érvek többsége alátámasztja a béren kívüli juttatások megadóztatását. Ugyanakkor vannak



néhányan, köztük befolyásos kongresszusi képviselők is, akik úgy vélik, szociális szempontból kívánatos, hogy a kormányzat elősegítse minél több béren kívüli juttatás nyújtását. És mivel az adók hatására vonatkozó empirikus kutatások eredményei oly vegyesek, ésszerű annak feltételezése, hogy a béren kívüli juttatások adóztatásában beálló változás jelentős változást idézne elő ezen juttatások összjavadalmazáshoz viszonyított arányában.

Azok közül, akik az adó hatását jelentősnek tartják, egyesek ezt a béren kívüli juttatások jelenlegi kedvezményes adóztatásának fenntartása mellett szóló érvként használják, mivel ez a béren kívüli juttatások – társadalmilag kívánatos – magasabb szintjéhez vezet; mások viszont, akik szerint az adó hatása ugyancsak jelentős lenne, az ilyen juttatások adóztatása mellett érvelnek, arra hivatkozva, hogy a béren kívüli juttatásoknak az adókedvezmény hatására beállt magasabb szintje nem hatékony. Azok, akik az adó hatását alacsonyra taksálják, úgy gondolják, hogy meg kellene adóztatni a béren kívüli juttatásokat, mégpedig vagy azért, mert az adókedvezmények nem érik el hatékonyan a béren kívüli juttatások kívánatos emelését, vagy pedig azért, mert megadóztatásuk nem járna komoly hatékonysági veszteséggel, így tehát értelmetlenül mondunk le adóbevételeiről.

Én úgy látom, három út áll előttünk. Vagy továbbra sem adóztatjuk a béren kívüli juttatásokat, tartva a megadóztatás nagy és káros hatásaitól; vagy elkezdjük megadóztatni ezeket a juttatásokat akár azért, mert nem hiszünk ennek nagy és negatív hatásában, akár azért, mert jelentős pozitív hatásokra számítunk; vagy pedig – elhalasztva a döntést – finanszírozhatunk egy olyan kutatást, mely egyszerre gyűjt adatot a munkások jellemzőiről és javadalmazásuk módjáról.<sup>8</sup>

Úgy vélem, egy ilyen kutatás rendkívül hasznos lenne, és a kutatók sűrűn használnák is. Nemcsak az adókat és béren kívüli juttatásokat érintő kérdések megválaszolásához járulna hozzá, hanem elősegítené más munkagazdaságtani problémák, így pl. a szervezett és a nem szervezett dolgozók, vagy az ágazatok közötti bérkülönbségekkel, illetve az állások közti más, nem pénzbeli különbségeket kompenzáló bérdifferenciákkal kapcsolatos kérdések megválaszolását is. De ha a béren kívüli juttatások megadóztatásával addig várnánk, amíg egy ilyen adathalmaz rendelkezésünkre áll, az valószínűleg a béren kívüli juttatások meg nem adóztatásával lenne egyenértékű.

---

<sup>8</sup> *Smith és Ehrenberg* (1983) részletesen felsorolnak néhány olyan feltételt, melyet egy olyan adathalmaznak ki kellene elégítenie, melyen a bérek és a béren kívüli juttatások közti trade-off-ot vizsgálni lehetne. Ha egy ezeknek a feltételeknek megfelelő adathalmazt állítanának elő, ennek segítségével az adókulcsnak a javadalmazás összetételére gyakorolt hatására is jó becslést adhamánk.

Még ha tudnám is, hogy hamarosan rendelkezésünkre áll majd egy ilyen adathalmaz, sem választanám ezt a harmadik lehetőséget. Én arra hajlok, meg kellene kísérelnünk a béren kívüli juttatások egy részét bevonni az adóalapba. Nem gondolom, hogy ennek súlyosan káros hatásai lennének. Habár nincs elég bizonyítékom ahhoz, hogy a béren kívüli juttatásoknak nyújtott adókedvezmények hatékonyságában bízokat meggyőzzem arról, hogy tévednek, mégis azt gondolom, hogy tévednek. Úgy vélem, hogy a béren kívüli juttatások megadóztatása előremozdítja a méltányosság ügyét, de ami a legfontosabb, úgy vélem, a költségvetés deficitjének csökkentése elsőrendű fontosságú cél. Még kisebb méltányossági és hatékonysági veszteségek árán is szorgalmaznám az adóalap bővítését, és azt hiszem, mindent összevetve ez mind a hatékonyság, mind a méltányosság terén haladást jelentene. Azt gondolom, nem kellene többé szentnek tekintenünk ezt a szent tehenet, és meg kellene próbálnunk legalább egy kis tejhez jutni belőle.

*Fordította Eső Péter*

### **Hivatkozások**

- Alpert, William T.* (1982): Unions and Private Wage Supplements. *Journal of Labour Research* 3, 179–199.
- Alpert, William T.-Martha N. Ozawa* (1986): Fringe Benefits of Workers in Nonmanufacturing Industries. *American Journal of Economics and Sociology* 45, 173–188.
- Atkinson, Anthony B.-Joseph E. Stiglitz* (1980): *Lectures on Public Economics* (NY: McGraw-Hill)
- Atrostic, B. K.-Leonard E. Burman* (1988): A General Equilibrium Analysis of Fringe Benefit Taxation., mimeo.
- Clotfelter, Charles* (1979): Equity, Efficiency, and the Tax Treatment of In-Kind Compensation. *National Tax Journal* 32, 51–60.
- Congressional Budget Office, Reducing the Deficit: Spending and Revenue Options (Washington, D. C.: Government Printing Office 1989).
- Diamond, Peter A.* (1975): A Many-Person Ramsey Tax Rule. *Journal of Public Economics* 4, 335–342.
- Hirsch, Werner Z.-Anthony M. Rufolo* (1986): Effects of State Income Taxes on Fringe Benefit Demand of Policemen and Fireman. *National Tax Journal* 39, 211–220.
- Holmer, Martin* (1984): Tax Policy and the Demand for Health Insurance. *Journal of Health Economics* 3, 203–221.
- Long, James E.-Frank A.* (1982): The Income Tax and Nonwage Compensation. *Review of Economics and Statistics* 64, 211–219.
- Munnell, Alicia H.* (1984): Employee Benefits and the Tax Base. *New England Economic Review* 39, 39–55.
- Munnell, Alicia H.* (1988): It's Time to Tax Employee Benefits, mimeo



- Musgrave, Richard A.* (1976): ET, OT, and SBT, *Journal of Public Economics* 6, 3–16.
- Office of Management and Budget*, Special Analyses: Budget of the United States Government, Fiscal Year 1990 (Washington, DC: Government Printing Office, 1989)
- Pechman, Joseph A.* (1986): Taxation and the Growth of Nonwage Compensation. *Public Finance Quarterly* 14, 115–137.
- Smith, Robert S.-Ronald G. Ehrenberg* (1983): Estimating Wage-Fringe Trade-Offs: Some Data Problems. In: *The Measurement of Labour Cost*, edited by Jack E. Triplett, Chicago; University of Chicago Press and NBER, 346–369.
- Turner, Robert W.* (1987): Are Taxes Responsible for the Growth in Fringe Benefits? *National Tax Journal* 40, 205–220.
- Turner, Robert W.* (1987b): Taxes and the Number of Fringe Benefits Received. *Journal of Public Economics* 33, 41–57.
- Turner, Robert W.* (1987c): Preferential Tax Treatment of Fringe Benefits and the Form of Employee Compensation. *International Foundation of Employee Benefit Plans*, Report 87–5.
- Turner, Robert W.* (1988): The Effect of Taxes on the Fringe Share of Compensation. *Colgate University Discussion Paper No. 88–05*.
- Vroman, Susan-Gerard Anderson* (1984): The Effects of Income Taxation on the Demand for Employer-Provided Health Insurance. *Applied Economics* 16, 33–43.
- Woodbury, Stephan A.* (1983): Substitution Between Wage and Nonwage Benefits, *American Economic Review* 73, 166–182.
- Woodbury, Stephen A.-Wei-Jang Huang* (1988): The Slowing Growth of Fringe Benefits, mimeo.

## Az adózás infláció miatti korrekciója<sup>1</sup>

Az elmúlt évek nemkívánatos mértékű áremelkedései következtében növekvő figyelmet tanúsítanak az infláció és az adózási rendszer kapcsolatának. A reáladóterheket kétféle módon befolyásolja az infláció. Először: befolyásolja a különböző típusú jövedelmeknek, elsősorban a tőkenyereségeknek [tőke-értéknövekedés; capital gains], az üzleti haszonnak és a kamatoknak adózási célú mérését. Ezeket a problémákat az alábbiakban az inflációval és számvittel kapcsolatos rész tárgyalja. Másodszor: a személyenkénti adómentes jövedelem, azaz a személyes mentességek [personal exemptions], a standard levonás, az adójóváírások [tax credits] és az eltérő kulcsokhoz tartozó jövedelemsávok határait, valamint a jövedelemadó más strukturális paramétereit dollárban határozzák meg. Ha az árak és jövedelmek emelkedése mellett ezeknek a paramétereknek a nominális dollárértéke változatlan marad, az adófizetők jövedelme magasabb adózási kategóriába kerül, és emelkedik az effektív/tényleges adókulcs – még akkor is, ha reáljövedelme változatlan maradt. A tényleges adókulcsoknak ez az emelkedése kategóriaugrás néven ismert.

### Kategóriaugrás

A kategóriaugrás hatását a 1. tábla első négy oszlopa mutatja, amelyik egy négytagú család - meghatározott jövedelemszintekhez tartozó - fizetendő adóját hasonlítja össze 5%-os inflációt megelőzően és azt követően. Az infláció eredményeként minden jövedelmi szinten emelkednek a tényleges adózási kulcsok. Százalékos mértékben a jövedelmi skála alján a legrosszabb a hatás. A tényleges adókulcsok növekedésének és az adózás utáni jövedelmeknek a százalékos változásai azonban (mint azt a tábla két utolsó oszlopa mutatja) a jövedelmi skála teljes terjedelmében sokkal egyöntetűbbek. A legnagyobb a hatás a jövedelmi skála alján – ahol a progresszivitás elsősorban a személyes mentességektől és a nulla-kulcsos sáv nagyságától, azaz az adókötelezettség minimumának értékétől függ – és az 50 000 dollártól 200 000 dollárig terjedő jövedelmi tartományban, ahol az adóprogresszió a legmeredekebben nő.

<sup>1</sup> Adjusting for Inflation. A fordítás alapjául szolgáló szöveg átvéve Pechman, Joseph A.: *The Rich, the Poor, and the Taxes They Pay*, The Brookings Institution, 1986, 96-103.o. A tanulmány újabb kiadását lásd Pechman, Joseph A.: *Federal Tax Policy*, Brookings Institution, 5th edn, 1987. A kötetünkben való közléshez az eredeti kiadó, a Brookings Institution volt szíves hozzájárulni, amiért ezúton is köszönetet mondunk.



Néhány magas inflációs rátájú országban automatikusan indexálják a jövedelemadókat a pénzromláshoz. A technika az, hogy a személyes mentességek és a standard levonások mértékét, valamint a kategóriahatárokat évenként egyszer az infláció mértékének megfelelően emelik az általános árindex, általában a fogyasztói árindex alapján. Az Egyesült Államokban az inflációnak az 1970-es évek folyamán bekövetkező emelkedésével párhuzamosan a jövedelemadók indexálásának ötlete növekvő támogatottságra tett szert. Az 1960 és 1975 között a mentességek-re és adókulcsokra vonatkozó diszkrecionális döntések hatása összességében nagyobb volt, mint ami az infláció kompenzációjához lett volna szükséges, de ez a hatás nem érvényesült egyenletesen minden jövedelemosztályban. 1981-ben a Kongresszus határozatot hozott a személyes mentességek és az adókulcshatárok 1985-től kezdődő indexálására. A kiigazítás mértéke a megelőző naptári év szeptemberével záruló tizenkét hónap fogyasztói árindexe.

Az indexálás melletti legfontosabb érv az volt, hogy az infláció spontán mellékhatása a tényleges jövedelemadókulcsok növekedése. A teljes adóbevétel [indexálás nélküli infláció esetén] gyorsabban emelkedik a jövedelmeknél, és a közszolgáltatási szektor is gyorsabban nő, mint amilyen mértékű növekedésre inflációmentes körülmények között képes lenne. Továbbá a reáladóterhek növekedése nem a Kongresszustól, hanem a progresszivitás és az infláció mértékétől függ.

Az indexálás ellen szól az az érvelés, hogy az csökkenti a jövedelemadózás beépített stabilizáló hatásait a konjunktúraciklus növekedési és inflációs szakaszai alatt. Az effektív adókulcsoknak az inflációhoz nem igazított adózás esetén bekövetkező növekedése csökkenti a kereslet emelkedését – és így hozzájárul a gazdaság stabilitásához. Ugyanakkor az indexálás elősegíti a stabilitást, ha az árak recessziós periódusban növekednek.

Megvonva a mérleget úgy tűnik, hogy az indexálás indokoltnak tekinthető, ha az infláció viszonylag magas, mondjuk több, mint 5%-os mértékű. Ennél kisebb mértékű inflációnál a fix bázisú árindexek regisztrált növekedésének egy része a vásárlási szokások és a vásárolt javak minőségének változása miatt akár látszólagos is lehet. Ha mégis meg kívánnánk őrizni az indexálást, úgy – annak érdekében, hogy elkerüljük a reáladóterheknek az inflációs kiigazítás címén bekövetkező csökkentését – helyesebb lenne, ha a kategóriaugrás elleni indexálást csak az infláció bizonyos alacsony, mondjuk 2–3%-os mértékét meghaladó részére alkalmaznánk. Meg kell, hogy jegyezzük, hogy az átlagos és marginális adókulcsok a reáljövedelmek növekedésével még egy jól indexált rendszer esetében is emelkedni fognak.

1. tábla

**Az 5 %-os infláció hatása négytagú családok adózási kötelezettségére, kiválasztott jövedelmi szinteken, 1984. (Az összegek dollárban, a tényleges ráták %-ban.)**

Jövedelem <sup>a</sup> az infláció előtt	Az inflációt megelőző adó <sup>b</sup>		Adó 5%-os infláció után				Az indexelés elmaradásának hatása		
			Indexelés nélkül <sup>b</sup>		Indexeléssel <sup>c</sup>				
	Összeg	Effektív adókulcs	Összeg	Effektív adókulcs	Összeg	Effektív adókulcs	Az adó %-os növekedése	Az adókulcs növekedése (százalékpont)	Az adózás utáni jövedelem százalékos csökkenése
10 000	291	2,9	351	3,3	306	2,9	14,7	0,4	0,4
12 000	539	4,5	623	4,9	566	4,5	10,1	0,4	0,5
15 000	959	6,4	1 064	6,8	1 007	6,4	5,7	0,4	0,4
20 000	1 645	8,2	1 777	8,5	1 727	8,2	2,9	0,3	0,3
25 000	2 353	9,4	2 541	9,7	2 471	9,4	2,8	0,3	0,3
30 000	3 201	10,7	3 465	11,0	3 361	10,7	3,1	0,3	0,4
50 000	7 660	15,3	8 320	15,8	8 043	15,3	3,4	0,5	0,6
100 000	23 316	23,3	24 996	23,8	24 482	23,3	2,1	0,5	0,6
200 000	61 130	30,6	65 100	31,0	64 187	30,6	1,4	0,4	0,6
500 000	181 100	36,2	191 100	36,4	190 155	36,2	0,5	0,2	0,3
1 000 000	381 100	38,1	401 100	38,2	400 155	38,1	0,2	0,2	0,1

<sup>a</sup> Feltéve, hogy minden jövedelem teljesen adóköteles és a házastársak egyike keresi meg a teljes jövedelmet,

<sup>b</sup> Az 1984. évben érvényes adózási törvény figyelembevételével, Az adózási kötelezettséget azzal a feltételezéssel számítva, hogy a család vagy a nulla-kulcsos sávnak megfelelő összeget, (3 400 dollárt), vagy a jövedelem 20 %-át vonja le az adóalapból (mindig a magasabbat).

<sup>c</sup> Az 1984. évi törvénynek megfelelő levonások, a nulla-kulcsos sáv és a többi adókulcshoz tartozó jövedelemsávok határai 5%-kal növelve.



## *Inflációs könyvelés*

A nettó vállalati jövedelmet úgy számítják, hogy a cég bevételeiből levonják az ezeket a bevételeket létrehozó költségeket. Ha az összes kiadás akkor lépne fel, amikor az értékesítés megtörtént, a két tétel közötti különbség a nettó jövedelem korrekt mértékét szolgáltatná. Valójában azonban két probléma is felmerül: először is, az üzleti kiadásokat gyakran az értékesítések realizációját jóval megelőzően eszközlik; másodsorban, a kiadások és költségek más árakat tükröznek. Ami az első problémát illeti, ez megoldódik azáltal, hogy az értékesítéseket és a költségeket [a felmerülésük közti időre eső] kamatok figyelembevételével veszik figyelembe. Ha a könyvelési módszerek helyesen követik az értékesítéseket és költségeket, úgy – az általános árszínvonal stabilitását feltéve – a két tétel közötti különbség pontosan mutatja a cég nettó jövedelmét. Ha az árak változnak, a kamattényezőt figyelembe vevő könyvelési módszer önmagában nem lesz kielégítő; további korrekcióra van szükség ahhoz, hogy az értékesítések és kiadások ugyanazokat az árakat tükrözzék. (Az adókulcsok [jövedelemsáv-határai] és az esetleges adómentességek, melyeknek az árakkal korrigált nettó jövedelmekhez kellene igazodniuk, más kérdéskörbe tartoznak. Egységes kulcsú és adómentes sáv nélküli adó esetén nincs kategóriaugrás. Ha az adó progresszív, a kategóriaugrás a pénzjövedelem emelkedésének következményeként növelni fogja a reál adóterhet.)

Az infláció által érintett könyvelési tételek közé tartozik az értékcsökkenési leírás, az értékesített áruk költségei és a pénzügyi aktívák és passzívák. E tételek mindegyikénél külön korrekcióra van szükség ahhoz, hogy megkapjuk a reáljövedelem aktuális folyó áron kifejezett nagyságát.

### *Értékcsökkenés*

Az értékcsökkenési leírás arra szolgál, hogy segítségével leírható legyen az elértetelenedő eszközöknek a vállalat jövedelmének létrehozása során elhasználódott része. Az egykori beszerzési költségek alapján számított leírásból felhalmozódó értékcsökkenési alap még abban az esetben sem lenne elegendő nagyságú ahhoz, hogy az emelkedő árak periódusaiban fenntartsák a tőkeállomány értékét, ha mérhető lenne a gyártelep és a felszerelés kopása és avulása. Az eredmény a profitok túlbecslése és ennek következtében magának a tőkének valamelyes megadóztatása lenne. (Ha az általános árszínvonal stabil lenne, úgy a tényleges beszerzési költségeken alapuló értékcsökkenés az esetek nagy átlagában megfelelő lenne, de a relatív árszint változásai következtében nem lenne kielégítő egyes eszközök tekintetében.)

A közgazdászok kétféle kiigazítást javasolnak az értékcsökkenések infláció miatti korrekciójára. Az első megengedné a vállalatoknak, hogy az értékcsökkenést

az egyes leírható eszközök (vagy a hasonló eszközök csoportjai) pótlási költségei alapján számítsák. A második módszer a tényleges beszerzési („történelmi”) költségek alapján számított amortizációt az általános árszínvonal emelkedése alapján korrigálná. Ezt úgy lehet kivitelezni, hogy a tényleges beszerzési érték alapján számított amortizációt megszorozzák a jelenlegi árszínvonal és a szóban forgó vagyontárgy beszerzési időpontjában érvényesült általános árszint hányadosával. A több országban használatos, a beszerzési költségeken alapuló gyorsított leírási módszereket gyakran az inflációra hivatkozva indokolják, de ezek csak esetlegesen közelítik meg az infláció miatti közvetlen korrekciókat. (Az 1981-ben az USA-ban törvénybe iktatott ACRS [gyorsított költségmegtérülési rendszer] rendszer példa lehet a részben az inflációra való hivatkozással indokolt értékcsökkenési leírási módszer szerencsétlen megválasztására.)

Egy az értékcsökkenés adórendszerbeli kezelésének infláció miatti korrekciójára vonatkozó innovatív ötlet szerint lehetővé tennék, hogy a vállalatok a zérus infláció feltételezése mellett felszámítható jövőbeli értékcsökkenési leírások [diszkontált] jelenértékét azonnal levonhassák. Soha többé nem lenne szükség így az értékcsökkenési leírások inflációs kiigazítására, mivel az amortizáció levonására ugyanabban az évben kerülne sor, melyben az adott vagyontárgyat vásárolták. Ha pedig valamilyen neutrális ösztönzőre lenne szükség, úgy ezt a stimulust a fentiekben leírt kezdeti levonáson keresztül biztosítani lehetne. Az ebből a megközelítésből adódó eredmények konzisztensek lennének azokkal, amelyeket az infláció mértékével korrigált beszerzési költségek alapján számított értékcsökkentésével ér-nénk el, mivel az amortizálódó vagyontárgyak relatív árváltozásából adódó nyereségeket beszámítanánk a jövedelmekbe.

### *Készletek*

Az adótörvény a készletek értékelésénél lehetővé teszi akár „az először beérkezett kerül ki először” (first in first out = FIFO) elv, akár pedig „az utoljára beérkezett kerül ki először” (last in first out = LIFO) elv alkalmazását. A FIFO alapján az anyagköltségek levonása a zárókészletek megfelelő tételeiért fizetett legkorábbi árak alapján történik. A LIFO alapján pedig a zárókészletek megfelelő tételeiért utoljára fizetett árak alapján értékelnek. Emelkedő árak időszakában a LIFO alkalmazásával az anyagköltség nagyobb, a nettó jövedelem pedig kisebb lesz, mintha a FIFO alapján számolnánk, így a LIFO alacsonyabb adót eredményez.

Akárcsak az amortizációnál, a készletek egyes tételeinél bekövetkező érték-növekedést vagy -csökkenést a LIFO, ill. a FIFO eltérő időpontban számítja be. A FIFO alapján az anyagok árának a beszerzés és a felhasználás időpontja között végbemenő változását realizált nyereségként vagy veszteségként veszik figyelembe,



ami az adózás szempontjából bennefoglaltatik a jövedelmekben. A LIFO – amíg az adott anyagféleség fizikai készlete nem csökken – elhalasztja a készletek árában bekövetkezett növekedés, vagy csökkenés realizálásának időpontját.

Hatásában a LIFO analóg a pótlási költségeken alapuló értékcsökkenési leírással – a készletekkel kapcsolatos [értékváltozásból fakadó] nyereségeket és veszteségeket a jövedelem nem tartalmazza, hacsak a raktárkészletek ki nem merülnek, vagy a vállalatot fel nem számolják. A FIFO-módszer viszont a készletekkel kapcsolatos összes nyereséget és veszteséget – beleértve az általános árszínvonal és a relatív árszintek változásából bekövetkező nyereségeket és veszteségeket is – úgy kezeli, mintha azokat a felhasználás időpontjában realizálták volna. Az infláció mértékével korrigált beszerzési költségeken alapuló értékcsökkenéssel analóg közbenső megoldás lehetne, ha a FIFO-t úgy módosítanánk, hogy a tényleges beszerzési költségeket megemelnénk az általános árszínvonalban a beszerzés időpontjától végbement növekedés százalékos mértékével. Ez megvédené a vállalatot az infláció általános mértékéből eredő készletfelértékelődés (vagy értékvesztés) megadóztatásától, de a nettó jövedelmekben jelentkezne az a nyereség, ill. veszteség, amit a készletek árának az egyéb áruk árához viszonyított relatív változása idézett elő.

### *Pénzügyi aktívák és passzívák*

Az a vállalkozás, amelyik 1000 dollárt ad kölcsön 10%-os kamatláb mellett, nem realizál semmi hasznot ezen a tranzakción, ha az árak évi 10%-kal emelkednek. Így pl. az első év végén 100 dollár kamathoz jut, miközben kölcsöntőkéje értéke is 100 dollárral csökken. Az a vállalat, amelyik kölcsönt vesz fel, pontosan ezzel ellentétes helyzetben van. Helyzete javul, mert a visszafizetendő kölcsön reálértéke csökkent. A jelenlegi adózási törvények értelmében a kölcsönt folyósító cég adózik a 100 dollár kamat után, holott reálértelemben nem jutott jövedelemhez. A kölcsönt felvevő cégnek ugyanakkor lehetősége nyílik arra, hogy költségként levonja a 100 dolláros kamatkifizetést, noha reálértelemben a kölcsön semmibe sem került számára.

Egy inflációval korrigált számviteli rendszerben a nettó pénzügyi aktívákkal és passzívákkal kapcsolatos reálnyereséget és reálvesztést figyelembe veszik a vállalati profit kiszámításánál. A passzív pénzügyi mérlegű vállalatok nyernek az infláción, profitjukat ugyanis növeli a passzívák reálértékében bekövetkező csökkenés. Az aktív pénzügyi mérlegű vállalatok érzékelti fogják, hogy az infláció aktívák erózióját idézi elő, és jövedelmeiket csökkenti az aktívák értékvesztése. A korrekció mindkét esetben úgy történik, hogy a profitból levonják (ill. ahhoz hozzáadják) az aktívák (ill. passzívák) nominális értéknövekedését.

Ezen korrekciók egyike sem foglalkozik azokkal a – kamatlábak emelkedésével vagy csökkenésével kapcsolatos – nyereségekkel vagy veszteségekkel, melyek a kötvények kibocsátóinál ill. tulajdonosainál jelentkeznek. Ha a kamatlábak nőnek, a hosszúlejáratú kötvények piaci értéke csökken. Ez az értékcsökkenés a tulajdonosok számára reális veszteség, amelyet kötvényeiknek hasonlókra való átváltásakor realizálhatnak. A kötvények kibocsátói ennek megfelelő reálnyereséghez jutnak azáltal, hogy fizetési kötelezettségeik értéke csökken (ezt a nyereséget sok társaság úgy realizálja, hogy kötvényeit [a lejáratú idő előtt] alacsonyabb értéken váltja vissza). Ha a kamatlábak csökkennek, a nyereségek és veszteségek fordítva jelentkeznek – a kötvénytulajdonosok nyernek, és a kötvénykibocsátók veszítenek. Jelentős véleménykülönbségek vannak azonban abban a tekintetben, hogy ezeket a nyereségeket és veszteségeket figyelembe kell-e venni az üzleti vállalkozások reáljövedelmének számításánál.

### *A korrekció módjának meghatározása*

Nyilvánvaló, hogy még abban az esetben is, ha elhatározzuk, hogy az adóalapot át kell számítani úgy, hogy alkalmas legyen a reáljövedelem mérésére, nincs egy olyan egyedüli korrekciós „csomag”, amelyet „korrektnek” tekinthetnénk. A választás attól függ, hogy a jövedelem mely koncepcióját tekintjük alkalmas alapnak az üzleti haszon megadóztatására.

A közgazdászok széles köre által a jövedelem legjobb mérőszámának tartott mutató – amelyet a jelenlegi adótörvényben nem alkalmaznak – a „növedék”, vagy a „gazdasági potenciál” koncepciójára épül. Egyénekre alkalmazva ez a fogyasztás összegét plusz a vagyontárgyak értékében az adóév [adózási időszak] során bekövetkezett változást jelenti, beleértve minden felgyülemlett nyereséget és veszteséget is. Üzleti vállalkozásokra alkalmazva ez megfelel a vállalat piaci reálértékében az adóév folyamán a részvényesek részére történő osztalékfizetés előtt bekövetkezett változásnak.

A gazdasági potenciál alapján történő inflációs korrekciónál kiküszöbölnék az árszínvonal globális növekedéséből származó nominális nyereségek jövedelembe való beszámítását, ugyanakkor minden, a relatív árváltozásokból adódó nyereséget vagy veszteséget abban az időszakban vennék figyelembe, amelyben keletkezett. Az értékcsökkenés az általános árszínvonal változásával korrigált eredeti beszerzési értéken alapulna. A készletek értékelése a FIFO alapján történne, a beszerzéstől a felhasználás időpontjáig az általános árszínvonalban bekövetkezett növekedésnek megfelelően korrigálva a bekerülési értéket. Végezetül a nettó pénzügyi mérlegen keletkező inflációs nyereségeket és veszteségeket, valamint a kötvények értékének változását is figyelembe vennék a jövedelmek számításánál.



Néhány közgazdász megfelelőbbnek tekinti a vállalati számvitel szempontjából a „tőkefenntartás” [capital maintenance] alternatív koncepcióját. E koncepció szerint valamely gazdasági egység célja valamely termék vagy szolgáltatás létrehozása vagy elosztása. A vállalat vagyontárgyai értékében bekövetkező változások nem adóztathatók addig, amíg a vállalat ezeket nem likvidálja, vagy a vállalat teljesen meg nem szünteti gazdasági tevékenységét. Így tehát különbséget tesznek a folyamatosan számításba vett működési profit és a tőke értékében bekövetkezett, csak a tényleges realizáció időpontjában figyelembe vehető nyereségek és veszteségek között.

A tőkefenntartási koncepció a felszámolásig elhalasztja az amortizálható vagyontárgyakban és a készletekben mind a relatív, mind az általános árváltozások nyomán bekövetkező nyereségek vagy veszteségek figyelembevételét. Az értékcsökkenést a pótlási költségek alapján számítanak, a készletek számbavételénél pedig a LIFO szigorú formáját alkalmazzák, amelyben a tényleges beszerzési költségeket még a készletállomány felszámolása esetén is figyelmen kívül hagyják. A nettó pénzügyi kötelezettségekkel kapcsolatos reálprofitokat beszámítanak a jövedelmekbe, míg a kötvények reálértékének változását figyelmen kívül hagyják.

Fontos annak figyelembevétele a reáljövedelem alapján történő adózási könyvelés – alapuljon ez akár a gazdasági potenciál, akár a tőkefenntartás elvéből kiinduló jövedelemkoncepción – értékelésénél, hogy már eleve sok rendelkezés biztosítja a vállalkozói és tőkejövedelmek nagylelkű kezelését az adórendszerben, s ezek egy részét azoknak a torzításoknak a kiküszöbölése indokolja, amelyet az eredeti beszerzési (történelmi) árak figyelembevétele okozna inflációs körülmények között. Így pl. a gyorsított költségmegtérülési rendszer [accelerated cost recovery system] nem egyenértékű a pótlási érték vagy az inflációval korrigált eredeti beszerzési költség alapján számított értékcsökkenési leírással, ám nehezen lenne igazolható az árak stabilitása esetében. A tőkeérték-növekedés preferenciális kezelése a jövedelemadózában teljesen indokolatlan lenne, ha az inflációból fakadó nominális nyereséget kiküszöbölnék az adóalapból. E megfontolások alapján sokan úgy vélik, hogy az adóköteles jövedelem fogalmának infláció miatti korrekciója csak az adózási törvények olyan alapos revíziójának lehet része, melynek során minden preferenciát felülvizsgálnak és biztosítják a jövedelmek – forrásuktól függetlenül – azonos kulcsok szerint történő adóztatását.

A 2. tábla összehasonlítja nem pénzügyi jellegű társaságok bejelentett vállalati profitját a reáljövedelmek kétféle koncepcióján alapuló becslésekkel az 1950–1979-es időszakra. Az értékcsökkenéssel és a készletekkel kapcsolatos korrekciók jelentősen csökkentik, míg a pénzügyi mérlegekre vonatkozó kigazítások növelik a profitokat. A nettó korrekció mindkét irányú lehet, de a profitok általános

## 2. tábla

Bejelentett profitok és társasági reáljövedelmek adózás után a reáljövedelem kétféle koncepciója alapján. Az Egyesült Államok nem pénzügyi társaságai, 1950 - 79 (milliárd dollár)

Év	Bejelentett adózás utáni profit <sup>a</sup>	Adózás utáni reálprofit <sup>b</sup>	
		Gazdasági potenciál konceptió	Tőke- fenntartási
1950	21,6	22,0	11,1
1951	17,9	16,3	17,3
1952	16,0	14,7	13,7
1953	16,4	14,1	14,3
1954	16,4	10,7	13,8
1955	21,8	31,5	19,6
1956	21,8	32,2	19,3
1957	20,7	15,7	19,2
1958	17,5	14,3	16,1
1959	22,4	22,0	22,5
1960	20,5	7,2	17,7
1961	20,1	16,0	21,4
1962	23,5	17,9	30,7
1963	26,2	17,9	31,6
1964	31,4	24,9	36,5
1965	38,0	37,2	42,6
1966	40,8	47,2	47,3
1967	38,6	46,9	47,0
1968	39,5	31,1	48,7
1969	36,2	65,5	53,9
1970	29,8	5,3	39,3
1971	35,6	-4,6	44,2
1972	43,0	39,9	48,9
1973	56,0	106,5	57,4
1974	63,3	169,3	89,9
1975	66,1	4,9	77,8
1976	82,3	21,0	75,3
1977	96,8	95,2	91,9
1978	111,5	144,8	114,1
1979	122,5	171,6	124,0

Forrás: US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis; *Jeremy I. Bulow és John B. Shoven*, 'Inflation, Corporate Profits and the Rate of Return to Capital', *Robert E. Hall* (Szerk.) *Inflation: Causes and Effects* (University of Chicago Press, 1982).

<sup>a</sup> A hivatalos nemzeti jövedelemszámításoknak megfelelően.

<sup>b</sup> Folyó dollárban számítva. A jövedelemkonceptiók definícióját l. a szövegben.



trendje hasonló marad. Néhány évben jelentősek a különbségek. A harmincéves periódus során a reálprofitok a gazdasági potenciál koncepciója alapján számítva 20 évben maradnak a bevallott profitok alatt, míg a tőkefenntartási koncepció alapján csak 12 évben.

Az 1950 és 1979 közötti harmincéves periódus során az eltérő módszerek szerint számított aggregált mutatók között 7%-os, vagy annál kisebb mértékű különbségek keletkeznek: az összes bejelentett profit 1214 milliárd dollár volt, a reáljövedelmek gazdasági potenciálon alapuló koncepciója alapján 1259 milliárd dollár, míg a tőkefenntartás koncepciója alapján 1307 milliárd dollár adódott. Az infláció miatti korrekció azonban jelentős hatást gyakorolhat a különböző ágazatok adóinak relatív megoszlásában. Általában azok a vállalkozások profitálnának a változásból, amelyek erősebben támaszkodnak a részvénytőkére és hosszú elhasználódási időtartamú amortizálható vagyontárgyakkal bírnak. Rosszabbodna viszont azon vállalatok helyzete, amelyek nagymértékben függenek a kölcsönzött tőkétől és gyorsan elhasználódó amortizálható vagyontárgyakkal rendelkeznek.

*Fordította Frigyes Ervin*

## Tulajdon- és vagyonadók<sup>1</sup>

[ ... ]

### *A vagyonadó szükségességének indoklása*

A haszonelv és a fizetőképesség elve alapján is találhatunk a vagyonadó mellett szóló érveket, de egyik ilyen érv sem szolgáltat elégséges hivatkozási alapot egy olyan adóra, mint a jelenlegi [amerikai] tulajdonadó, amelynek kivetése többé-kevésbé csak az ingatlanokra történik. A haszonelvi megfontolások a fizikai tőke után fizetendő, *inrem* típusú tulajdonadók irányába, míg a fizetőképességi elv szerinti megfontolások egy nettó érték után fizetendő személyi adó irányába mutatnak.

### *Haszonelvi megfontolások*

A vagyonadó haszonelvi indoklása az, hogy a közszolgáltatások növelik az ingatlanok értékét, ezért a tulajdonosoknak fizetniük kell értük. Legáltalánosabb formájában ez a vagyonadózás alátámasztásául szolgáló érv Locke XVII. sz. vége felé kifejtett államelméletéből származtatható, amely szerint az állam a tulajdon védelmezője. Az állam egyik alapvető funkciója a természetjogi iskola teoretikusainak véleménye szerint a tulajdon védelme; ezért tehát a tulajdonosoknak meg kell fizetniük az állam költségeit. Bármilyen legyen is államelméleti szempontból ez a tétel, alapgondolata mindenképpen egy átfogó adózás irányába mutat, amelynek adóalapja alapvetően felöleli a személy teljes tulajdonát (pénzügyi aktíváit csakúgy, mint ingóságait és ingatlanait). De még ennél is fontosabb, hogy az adóalapot a nettó érték alapulvételével, tehát a kötelezettségeket az adófizető tulajdonából levonva kell definiálni. Ha tovább követjük ezt a gondolatmenetet, az ilyen adóból származó bevételeket csak a tulajdon védelmével kapcsolatos szolgáltatások költségeinek fedezésére volna szabad fordítani, tehát olyan költségekre, mint a törvények betartatásának, a törvényhozásnak és a bírói igazságszolgáltatásnak a költségei. Miközben lehet vitatkozni azon, milyen költségekre terjedjen ki az adó, az semmiképpen nem vitatható, hogy nem fedezhet minden kormányzati költséget. Így például a tulajdonadó oktatásfinanszírozásra való felhasználása már nem ésszerűsíthető.

<sup>1</sup> Richard A. Musgrave - Peggy B. Musgrave: Public Finance in Theory and in Practice, Fourth Edition, McGraw-Hill Book Company, 1984, 21. fejezet, 459–481. o. A kötetünkben való közléshez adott hozzájárulásáért a kiadónak ezúton is köszönetet mondunk.



A haszonelvi szabály egy szigorúbb, különösen lokális szinten érvényesíthető alkalmazása szerint a tulajdonosoknak csak a tulajdon értékét növelő adott szolgáltatásokért kell fizetniük. Járdaeépítéskor, vagy akár a környék rendőri védelmének javításakor például a környező házak értéke megnő. Egyes ilyen esetekben akár az egyes tulajdontárgyak haszonrészesedése is mérhető olyan mutatók alkalmazásával, mint az utcával érintkező front hossza vagy az ingatlan elhelyezkedése. Más esetekben a haszonból való részesedés közelítő értéke az ingatlan relatív értéke alapján számítható ki. Ez az okfejtés azonban még nem tesz indokolttá egy általános ingatlanadót. Inkább olyan külön díjak vagy becsült költségreszesedések használatát sugallja, amelyeket adott szolgáltatások finanszírozására lehet felhasználni. Ezek a költség hozzájárulások, amelyeket a felhasználói díjak vagy a közszolgáltatási árak speciális formáinak tekinthetünk, különösen a helyi költségek finanszírozásakor használatosak és szélesebb körben mindeddig csak csekély jelentőségre tettek szert. Megfontolható lenne az ilyen díjak szélesebb körű alkalmazása.<sup>2</sup>

Ahhoz, hogy a haszonelv alapján az általános tulajdonadót (tk. ingatlanadót) jelenleg alkalmazott formájában indokolhassuk, fenn kellene tudnunk tartani azt a két állítást, hogy minden ingatlan egyenlő mértékben részesül a helyi közszolgáltatások hasznából, és hogy az ilyen hasznok értéke egyenlő a tulajdonadó hozamával. Ezek közül azonban egyik sem igaz. A tulajdonadóból származó bevételek zöme olyan közszolgáltatások fedezését szolgálja, mint az oktatás, amelynek hasznán viszont már nem feltétlenül az ingatlantulajdon megoszlása alapján osztoznak. Az általános ingatlanadó tehát igencsak gyatra eszköz a nyújtott szolgáltatások díjainak behajtásához. Egy olyan differenciált adó, amelynek kulcsai az egyes tulajdontípusok szerint különböznek (a kapott haszonból élvezett részesedést követve) talán jobban megfelelne, de ha más mutatók szerint kategorizálnánk, az feltehetőleg még jobb lenne. Például a jövedelem vagy a család nagysága a lakóhelyek értékénél jobb közelítést jelentene az egyének által [a közszolgáltatások miatt] élvezett általános hasznok mértékére nézve. Ugyanígy, a hozzáadott érték jobb közelítő érték lehet a cégek által élvezett haszon megállapításához, mint a vállalat vagyoni szerkezete.

Kifinomultabb ennél az a helyi tulajdonadókat támogató, haszonelven alapuló érvelés, amely a helyi közösségek, önkormányzatok eltérő szolgáltatási szintjére épít. Ha az A településen magasabb a közszolgáltatások színvonala, mint egy másik B településen, ez rögtön tükröződni fog az A településen lévő házak értékében. Mindaddig ez lesz a helyzet, amíg a magasabb szolgáltatási színvonal élvezetének

<sup>2</sup> L. Musgrave és Musgrave: *Public Finance in Theory and Practice*, fourth ed., McGraw Hill, 1984 (a továbbiakban *M&M*), 228. oldal.

előfeltétele az A település területén való lakás. Ezért az A település lakástulajdonosai még akkor is élvezik a szolgáltatások hasznát, ha maguk a szolgáltatások nem is kapcsolódnak közvetlenül a lakáshoz. A haszon kapcsolatot teremt a tulajdon és a szolgáltatás szintje között a szolgáltatásokból fakadó előnyök tőkésítésén keresztül. Ugyanakkor ez a kapcsolat igen bizonytalan és csak addig áll fenn, amíg az A településen a szolgáltatások színvonala magasabb, mint a B településen. Ez az érvelés azonban nem jelenti azt, hogy haszonelvi adónak tekinthetnénk a tulajdonadó egészét, ennek alapján csak az adó két település közti különbségének biztosíthatunk ilyen státust. Ha a szolgáltatások ugyanolyan szinten lennének mindkét településen (más szóval ha mindenütt ugyanolyan színvonalú szolgáltatásokat nyújtanak a tőkének) már semmi nem indokolná, hogy ez a színvonal tükröződjön az eszközök értékében. Sőt, ha az elemzést gondosan végigvezetjük, az inkább a földbérlet utáni adóra, semmint a teljes ingatlanérték utáni adó irányába mutat. Az ok az, hogy a tőke mozog, ezáltal kiegyenlítve a nettó (adózott) hozamokat, míg a föld nem mozgítható az egyes közigazgatási egységek között.

### *Megfontolások a fizetőképességi elv alapján*

Vegyük most sorra a vagyonadózás mellett szóló érveket a fizetőképesség szempontjából. Ebben az esetben a tulajdonadót történelmi összefüggéseiben kell szemlélni. A gyarmatosítás idején az ingatlan és a személyi tulajdon (pl. marha) volt a „tehetőség” vagy fizetőképesség legkézenfekvőbb mutatója. A jövedelem jelentős részét természetben kapták, ezért a mai értelemben vett pénzjövedelem félrevezető mutató lett volna. Ugyanakkor a modern kor körülményei között a jövedelem nagyrészt készpénz formájában realizálódik, emellett a vagyont nehezebb mérni, mint a jövedelmet. Ha ez így van, indokolható-e még fizetőképességi alapon a tulajdonadó és ha igen, milyen formában?

Korábban, a horizontális méltányosság tárgyalása során két következtetést tettünk. A jövedelmet tekintve az egyenlőség mutatójának arra a következtetésre jutottunk, hogy semmi nem indokolja a további vagyonadót, amennyiben a jövedelem meghatározása átfogó módon, minden vagyonnövekményt magában foglalóan történik. A másik következtetésünk az volt, hogy az egyenlő lehetőségek elvéből kiindulva helyénvaló lenne egy kiegészítő vagyonadó, mivel egy fogyasztási adó a vagyon tartásából származó elégedettséget nem fedi le, nem adóztatja.<sup>3</sup> Ugyanakkor azt is megjegyeztük, hogy a vagyonadó hasznos kiegészítése lehetne a tőkejövedelmekre nem kellő mértékben kiterjedő jövedelemadónak. Míg a tőkejövedelmek (jövedelemadóval történő) elérése meglehetősen nehézkes lehet

---

<sup>3</sup> Lásd *M&M*, 238. oldal



fejlődő országokban, az ingatlan jól látható az adóbeszedő számára és egy ingatlan-adó, jóllehet csak az elméletileg kívánatos jövedelemadó nyers pótlékeként, de mégis hatékonyan használható olyan esetekben, amikor a jövedelemadó kudarcot vall. De még olyankor is, amikor a jövedelemadó meglehetősen jól működik, a vagyonadó alapja sok szempontból szélesebb, mivel magában foglalja mind a jövedelmet termelő, mind a jövedelmet nem termelő eszközöket. Ugyanakkor, ha a vagyonadóztatását a <sup>bruttó adó</sup> fizetőképességi elv alapján kell megvalósítani, akkor nem az ingatlanok <sup>bruttó adó</sup> in rem adóztatására, hanem az (egyénenként összesített) nettó vagyonérték utáni személyi adózásra van szükség.<sup>4</sup>

A fentiek fontos üzenettel bírnak. Először is az adót személyekre kellene kivetni, ahol az üzleti tulajdont a tulajdonosokhoz rendelik. Másodsorban, az adót egy személy vagyonának nettó értékére, nem pedig a birtokában lévő eszközök bruttó értékére kell kivetni. A mérleg mindkét oldalát figyelembe kell venni. Ugyanúgy, ahogy a nettó jövedelem meghatározása magában foglalja az üzleti adósság után fizetendő kamat levonását, valamely személy vagyonának nettó értékét is úgy kell meghatároznunk, hogy tartozásait eszközeiből levonjuk. Harmadsorban, az adót a különböző tulajdonfélésekre egységesen, nem pedig az egyes tulajdon-tárgyak típusa szerint differenciált mértékben kell kivetni. Minden (ingó és ingatlan vagyont) figyelembe kell venni és minden tartozást le kell vonni. Az átfogó értékelés elvének kell érvényesülnie ugyanúgy, mint a jövedelemadónál, úgy, hogy a mentességek és a progresszív adókulcsok az adófizető vagyonának összes nettó értékéhez igazodjanak.

### *Társadalmi ellenőrzés*

Más megközelítésből a vagyonadó nemcsak az élvezett haszonért fizetett díjként vagy a fizetőképességet tükröző adóként fogható fel, hanem a társadalmi ellenőrzés egyik formájaként is. A vagyon elosztásában mutatkozó egyenlőtlenség társadalmi következményei könnyen belátható módon mások, mint a fogyasztás elosztásában mutatkozó különbségeké, ezért a társadalom esetleg külön is kívánja kezelni őket. Erre a célra inkább a vagyon, mintsem a jövedelem progresszív adóztatása lenne a megfelelő eszköz. Ugyanúgy, mint a fizetőképességen alapuló megközelítés esetében, itt is a személyi adózás és a vagyon átfogó értelmezése a javallott. Ugyanakkor azonban érvelhetünk amellelt, hogy az adóalap meghatározása inkább a bruttó és ne nettó érték szerint történjék, mivel az előbbi az, ami meghatározza a tulajdonos által élvezett gazdasági befolyás (hatalom) mértékét.

<sup>4</sup> Ennek a nézetnek a kifejtését, valamint egy nettó értékadó melletti érvelést lásd *Lester C. Thurow: Net Worth Taxes*, National Tax Journal, 1972. szept., valamint *Thurow: The Impact of Taxes on the American Economy*, New York: Praeger, 1971. VII. feje.

## *A földtulajdon adózása*

A földtulajdon (az általában vett adózandó tulajdontól elkülönített) adóalapkénti választását hatékonysági és méltányossági indokok miatt szorgalmazzák. Mivel a föld hozadéka gazdasági járadék jellegű (hiszen egy rugalmatlan kínálatú termelési tényező hozadéka), a föld adózási „többletteher” jelentkezése nélkül adóztható. Különösen fejlődő országokban a föld utáni adó ténylegesen az intenzív hasznosítást ösztönző eszközként használható. Mi több, a föld értéknövekedéséből származó haszon, Henry George korábbi érvei szerint,<sup>5</sup> nem méltányos gyarapodásnak is tekinthető.

## *Tanulságok*

A vagyonadó több érv alapján is alátámasztható és mindegyik érvelés különböző adófajta használatát igényli. Míg a haszonérvek különféle tulajdonnemek után fizetendő differenciált adók illetve díjak irányába mutatnak, addig a fizetőképesség szerinti megközelítés a nettó érték után fizetendő átfogó és személyi adó felé mutat. Nehezebb megfelelő elméleti érveket találni a meglévő tulajdonadó, azaz egy jórészt csak ingatlanvagyonon alapuló, egységes tulajdonadó alátámasztására. Mindazonáltal nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ez a helyi adózás egyik kézenfekvő formája és, mint ilyen, nem valószínű, hogy a belátható jövőben nélkülözhetővé válik.

## *A vagyon összetétele és eloszlása*

Míg a jövedelemeloszlásra vonatkozóan bőséges adatok állnak rendelkezésre, a vagyon összetételére és eloszlására vonatkozó statisztika sok kívánnivalót hagy maga után. Mindazonáltal nyerhetünk némi képet az adóalap mértékéről és jelleméről és erre szükség is van a vagyonadó bevételi potenciáljának értékeléséhez.

## *Vagyonállomány*

Az 1. táblázatban látható az Egyesült Államokban 1980-ban magánkézen lévő vagyon összetétele. A magánkézen lévő ingatlanvagyon a becslések szerint körülbelül 8 ezer milliárd dollár. Összevetve ezt az adott év 2,6 ezer milliárd dolláros GNP-jével, a vagyonérték megközelítőleg háromszorosa a GNP-nek. A reprodukálható ingatlanvagyon fő kategóriái a lakások, az üzemek és berendezések, valamint a tartós fogyasztási cikkek.

---

<sup>5</sup> Henry George: *Progress and Poverty*, New York, Appleton, 1882.



1. táblázat

A magánkézen lévő vagyon összetétele 1980-ban

	Milliárd dollár
Reprodukálható vagyon	
1. Lakóépületek	2 466
2. Üzleti és ipari épületek	1 391
3. Berendezés	1 170
4. Tartós háztartási cikkek	995
5. Összes	6 072
Föld	
6. Gazdaságok	630
7. Nem gazdaságok	1 200
8. Összesen	1 830
Pénzeszközök, nettó	
9. Magánkézen lévő államadósság	589
10. Külső pénz	259
Összesen	848
11. Minden formában összesen	8 700

Források: 1-5. sor: 1. *US Bureau of the Census*, Statistical Abstract of the United States, 1981. 4-5. old.

6. sor: ugyanott, 669. old. 7. sor: becsült

9. sor: 1. *Economic Report of the President*, Washington D.C., 1983. 225. old.

10. sor: 1. ugyanott, 234, 239. old.

A magánszektor kezén lévő pénzeszközök (beleértve az államadósságokat és külső pénzt) további 800 milliárd dollárt jelentenek.<sup>6</sup> Az eredményként kapott összesen 8,7 ezer milliárd dollár teszi ki a magánszektor vagyonának összes nettó értékét. Ez kevesebb, mint a nemzeti vagyon, mivel nem foglalja magában a kormány tulajdonában lévő vagyont. Amint az alábbiakból látható, a 8,7 ezer milliárd dolláros összeg sokszorosa a tulajdonadó keretében (adóalapként) felmért értéknek.

<sup>6</sup> Nem tartalmaz magánadósságot, mivel az eszközként kerül a hitelező és forrásként az adós mérlegébe. Ugyanez érvényes a betétekre vagy belső pénzre, amelyet, bár a tulajdonos számára eszközt jelent, a bankokkal szemben fennálló adósságok semmissé tesznek. Külső pénzt (jegybanki hitel és forgalomban lévő pénzmennyiség) nem ellensúlyoz a magánadósság, ezért ez benne foglaltatik az összegben.

## *A vagyon megoszlása*

Míg a jövedelemeloszlásra vonatkozóan sok adat áll rendelkezésre, ugyanez nem mondható el a vagyonmegoszlásról. Ugyanakkor eléggé nyilvánvaló, hogy a vagyon eloszlása a vagyontulajdonosok között sokkal egyenlőtlenebb, mint a jövedelem eloszlása a jövedelemtulajdonosok között. Amint a jövedelemadó-alap korábbi, források szerinti elemzése során láthattuk, a tőkejövedelem eloszlása kevésbé egyenlő, mint a bér és fizetés jellegű jövedelemé.<sup>7</sup> A jövedelemadó-skála alsó végétől eltekintve,<sup>8</sup> a tőkejövedelem részesedése az összes jövedelemből meredeken emelkedik a jövedelem emelkedésével. Ha a tőkejövedelem megoszlását használjuk a jövedelemtermelő tőke megoszlásának közelítésére, ugyanez állapítható meg a vagyoneeloszlásról is.<sup>9</sup> Az 1972. évre készített becslések szerint a magánvagyonok 26%-a a vagyontulajdonosok 1%-ának kezében összpontosul és nem valószínű, hogy ez jelentősebb mértékben változott volna azóta.<sup>10</sup>

## *A tulajdonadó szerkezete és alapja*

Vizsgáljuk meg most közelebbről adózási rendszerünkben a vagyonadó fő képviselőjét, a helyi tulajdonadót. Amint korábban megjegyeztük, ez még mindig a harmadik legfontosabb adófajta az Egyesült Államokban és a helyi finanszírozásban.

### *Történet*

Az amerikai tulajdonadó az amerikai történelem korai időszakából származtatható. Kezdetben mértékét kiválasztott tulajdontárgyak után állapították meg, mint például a föld és a marhaállomány, és a különböző tulajdonféleségekre különféle kulcsokat

<sup>7</sup> L. *M&M*, 331. old.

<sup>8</sup> A tőkejövedelem magas aránya a skála alsó részén a nyugdíjból [a nyugdíjpénztárakban felhalmozott tőke hozadékából] élők helyzetét tükrözi. Ha éves jövedelemeloszlások helyett az életjövedelmek eloszlását vizsgálánk, ez a jellegzetesség eltűnne.

<sup>9</sup> Ez azonban csak durva közelítés, mivel nem veszi figyelembe a nem jövedelemtermelő vagyont. Mivel az utóbbi (főként házak formájában) bizonyára egyenletesebben oszlik el, az összes (az imputált lakbér formájában élvezett jövedelmet is tartalmazó) tőkejövedelem megoszlása esetleg kevésbé egyenlőtlen. További módosítást jelenthetne a „társadalombiztosítási vagyon” figyelembevétele. Számítások szerint az ilyen vagyon hozzáadásával 26%-ról 19%-ra csökkenne a felső 1% részesedése. (Lásd *Martin Feldstein*: Social Security and the Distribution of Wealth, *Journal of the American Statistical Association*, December, 1976.) Felmerül a kérdés, hogy ennek figyelembevételét nem kellene-e összekötni a jövőben fizetendő társadalombiztosítási járulékok tőkésített értékének, mint negatív vagyonelemnek a figyelembevételével.

<sup>10</sup> Lásd Statistical Abstract of the United States, 1981, 453. old.



használva került kivetésre. Ez a „differenciált” (classified) tulajdonadó jelentette a gyarmatok fő bevételi forrását. A XVIII. és XIX. század során a tulajdon osztályozását megnehezítő újabb és újabb tulajdonformák alakultak ki. Ezért az adó átalakult egy (minden tulajdonformára kiterjedő) általános és egységes kulcsú adóvá. Ezt az egységes adót vetették ki a tulajdonra annak formájától függetlenül, és a teljes tulajdon szolgált az adófizetési képesség általános mércéjéül. Később, a tulajdonformák egyre összetettebbé válásával, ez a megközelítés fokozatosan talajt veszített. Amint az immateriális tulajdon (pénzügyi aktívák) egyre fontosabbá vált, különösen megnehezült egy általános adó átfogó alkalmazása. A század végével az általános tulajdonadót felváltotta egy sokkal szűkebb megközelítés. A tulajdonadó ingatlanra és üzleti ingóságokra (tehát berendezésekre és készletekre) kivetett adó lett, és azóta is megmaradt annak. A személyi tulajdonban lévő ingóságok jórészt elkerülik az adózást és még csak kísérlet sem történik a pénzügyi aktívák utolérésére. Bár a tulajdonadó részesedése az összes adóbevételeből (minden szintet beleértve) a század eleji több mint 50%-ról mostanra alig több mint 10%-ra csökkent, ez inkább a többi adó növekedő szintjét és a szövetségi szektor nagyobb fontosságát, mintsem a tulajdonadó szintjének csökkenését jelzi.

A tulajdonadót az Egyesült Államokban helyi adóként vezették be és a továbbiakban is megőrizte ezt a jellegzetességét. 1979-ben a helyi adóbevételek 74%-át tette ki, fontossága az iskolakörzetekben volt a legnagyobb (96%), ezt követően a járásokban (91%) és a megyékben (76%). Alacsonyabb részt képviselt ugyanakkor a városok bevételeiben (57%), ahol egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert más bevételi források.<sup>11</sup> De nemcsak arról van szó, hogy a tulajdonadóból származó bevétel a helyi önkormányzatokat gyarapítja, hanem arról is, hogy ezeknek az adóknak a kivetése is helyileg történik. Ezért aztán az adó mértéke és a beszedésével kapcsolatos hivatalos eljárások is nagy mértékben különböznek az egyes településeken. Bár az egyes államok törvényei adnak némi támpontot és bizonyos tulajdonfélések (mint pl. a vasutak vagy a közművek) felértékelése is állami szinten történik, az értékelés távolról sem nevezhető egységesnek. Az Egyesült Államok tulajdonadója élesen különbözik ebben a tekintetben más országokétól, mint pl. Angliáétól, ahol a helyi ingatlanadót országos adóként szedik be, bár bevétele az önkormányzatokhoz kerül. A nagyobb országok közül egyedül Kanadában van az Egyesült Államokéhoz hasonló decentralizált tulajdonadó.

### *Az adóalap összetétele*

A tulajdonadó alapjának a felértékelte tulajdon típusa szerinti megoszlását mutatja a 2. táblázat. Az 1976. évi összesen 1134 milliárd dollárra becsült értékből

<sup>11</sup> Lásd: *Tax Foundation, Facts and Figures on Government Finance*, 1981, 284. old.

több mint 50%-ot képviseltek a lakás célját szolgáló épületek, 21%-ot pedig a kereskedelmi vagy ipari épületek. Föld- és gazdasági területek 10%-ot, míg az egyéb személyi tulajdon (ingóság) mindössze 13%-ot tett ki. Amint korábban rámutattunk, az amerikai tulajdonadó jórészt az ingatlanokra kirótt adó.

## 2. táblázat

### Tulajdontípusok szerinti becsült érték, 1976

	Milliárd dollár	Összérték százaléka
<i>Ingatlan</i>		
Föld és gazdaságok	118	10,4
Beépítetlen területek	35	3,3
Lakóházak, nem gazdaság		
Egyedi családi házak	496	43,6
Egyéb	92	8,1
Kereskedelmi és ipari		
Kereskedelmi	166	14,6
Ipari	73	6,4
Egyéb	9	0,8
<i>Ingóság</i>		
Minden formában	145	12,8
<i>Összes</i>	1 134	100,0

*Forrás:* US Bureau of the Census, 1977, Census of Governments, 2. kötet, Taxable Property and Assessment Sales Price Ratios, 5. old.

A 2. táblázatban feltüntetett összegek becslésen alapuló értékek. Mivel az értékbecslés általában a piaci érték alatt marad, a tulajdonadó hatálya alá eső eszközök tényleges értéke lényegesen magasabb. A piaci érték 30%-át kitevő általános vagyonértékelési együtthatót feltételezve a tulajdonadó alá eső tulajdon értéke 3,5 ezer milliárd dollárra tehető. Ha korrigáljuk ezt az értéket az ingatlanok 1977 és 1980 között bekövetkezett értéknövekedését figyelembe véve, összesen körülbelül 4 ezer milliárd dollárt kapunk. Hozzáadva ehhez az 1. táblázat 5. és 8. sz. tételét, 7,9 ezer milliárd dolláros hozzávetőleges összeget kapunk. Bár ezek az adatok csak durva közelítő becslések, azt sugallják, hogy a tulajdonadó hatálya a magánkézen lévő reálvagyon körülbelül felét fedi le.



## Nominális kulcsok, vagyoneértékelési egyúthtatók<sup>12</sup> és effektív adókulcsok

Mivel az országban több, mint 75 ezer értébecslést végző közigazgatási egység van, döbbenetes mértékben eltérő adózási gyakorlatokat és adókulcsokat találunk. A tulajdonadók szintjének közigazgatási egységek közötti összevetése ezért kényes feladat. Határozottan el kell különíteni egymástól a nominális és a tényleges (effektív) adókulcsokat. Az utóbbi a nominális adókulcs és a vagyoneértékelési egyúthtató szorzatával egyenlő.<sup>13</sup> Mivel a vagyoneértékelési egyúthtatók nagymértékben különböznek, a közigazgatási egységek névleges kulcs szerinti csoportosítása vajmi keveset árul el a ténylegesen érvényesülő, effektív adókulcsok szerinti rangsorolásukról. 1978-ban harminc mintául kiválasztott nagyváros közül Milwaukee lakóingatlanokra kivetett adójának tényleges kulcsa 2,9%, ami az ötödik legmagasabb, ugyanakkor 2,9%-os nominális kulcsa a 26-ik a rangsorban. Ennek az az oka, hogy 98%-os vagyoneértékelési egyúthtatójával magasan megelőzött minden más várost. Chicagot 1,6%-os tényleges adókulcsa ugyanakkor csak a tizenhetedik helyre sorolja, annak ellenére is, hogy 9,8%-os nominális adókulcsa alapján a negyedik. Ennek az az oka, hogy vagyoneértékelési egyúthtatója igen alacsony, mindössze 16 százalékos.<sup>14</sup>

Mivel az effektív adókulcs az, ami számít, úgy tűnik, nem érdekes, hogy a tulajdont teljes piaci értéken vagy annál alacsonyabb értéken értékelik. A szükséges bevételtől függően az alacsonyabb vagyoneértékelési egyúthtató egyszerűen csak annyit jelent, hogy a nominális adókulcsnak ennek megfelelően magasabbnak kell lennie. Ez így is lenne, ha minden tulajdont ugyanazon vagyoneértékelési egyúthtató alapján értékelnének. A gyakorlatban azonban a vagyoneértékelési egyúthtatók a közigazgatási egységek között, sőt még az egyes közigazgatási egységeken belül is eltérnek (tulajdonféleségek szerint), és ez a körülmény egyenlőtlenségek keletkezését eredményezi.

**A közigazgatási egységek közötti különbségek.** A tulajdonadókulcsok szintjének közigazgatási egységek közötti összehasonlításakor a nominális adókulcsok közötti különbségek nem tekinthetők érvényesnek a tényleges adókulcsok közötti

<sup>12</sup> Az adóalapul használt becsült érték és a tényleges piaci érték hányadosa (*a szerkesztő megjegyzése*)

<sup>13</sup>  $T = t_n AV$  és  $AV = r MV$  képletünk van, ahol  $T$  az adó,  $t_n$  a nominális adókulcs,  $AV$  a becsült érték,  $r$  az értékelési egyúthtató,  $MV$  pedig a piaci érték. Van még a  $t_e = T/MV$  képletünk, ahol  $t_e$  az effektív adókulcs. Így eredményül  $t_e = t_n r$  adódik.

<sup>14</sup> Lásd *Government of the District of Columbia, Department of Finance and Revenue, Tax Burdens in Washington D.C. Compared with Those in the Nation's Largest Cities, 1979*. Újra-nyomva in: *Statistical Abstract of the United States, 1981*, 305. old.

különbségekre. A magas nominális adókulcsokat használó közigazgatási egységeknél általában alacsony a vagyonerőtelési együtttható, ugyanakkor az alacsony nominális adókulcsok esetében magasabb a vagyonerőtelési együtttható. Ezért a nominális adókulcsok szóródása sokkal jelentősebb, mint az effektív adókulcsoké.

Egy, az összes közigazgatási egységre nézve egységes vagyonerőtelési együtttható alkalmazásának elmulasztása különösen akkor jelent komoly problémát, amikor a becsült vagyonerőteket a település fiskális (adózási) teljesítőképességének mértékéül használják, és ennek alapján állapítják meg az önkormányzatok részére nyújtandó állami támogatás mértékét. Ezt elkerülendő, egyre több államban hoztak az egységes állami vagyonerőtelési gyakorlat alkalmazását előmozdító intézkedéseket. Teljes egység azonban nehezen érhető el a vagyonerőtelési állami szintre emelése nélkül.

De még ha sikerülne is kiegyenlíteni a vagyonerőtelési együttthatókat, az egyes helyhatóságok továbbra is szabadon választhatnák meg nominális adókulcsaikat, s ebből fakadóan a tényleges adókulcsok még mindig különböznenek az egyes közigazgatási egységek között. Következésképpen a telepítési (telephely- ill. lakóhely-kiválasztási) döntésekre, legyen szó akár üzleti vagy lakossági döntésekről, az adóeltérések hatással lesznek, ami rossz hatékonyságú telepítési döntéseket eredményezhet. Ezt a hatást módosíthatja, ha a magasabb tulajdonadókulcs a szolgáltatások magasabb színvonalát (nemcsak magasabb költségeit) jelzi, azaz, ha az adókülönbségekért az élvezett hasznosság különbségei kárpótolnak. Azonban ez nem mindig van így. Az ebből eredő hatékonysági veszteségek a fiskális decentralizáció költségei, amelyeket csak az effektív adókulcsok legalább a szomszédos helyhatóságok (mint pl. egy nagyvárosi terület körzetei) közötti egységesítésével lehetne kiküszöbölni. Ez a fajta egységesítés ugyanakkor egy mindinkább központosított költségvetési bevételi rendszer irányába mutat, aminek várható eredménye a kiadási oldal sokszínűségének csökkenése lesz.

**Közigazgatási egységeken belüli eltérések.** Míg az egyes helyhatóságokon belül ugyanazon nominális adókulcsok vonatkoznak a különböző tulajdonféleségekre, a vagyonerőtelési együttthatók tulajdonféleségekként különbözőek lehetnek. Ennek megfelelően, becslések szerint, az Egyesült Államok egészét tekintve az átlagos vagyonerőtelési együtttható 1976-ban lakóingatlanok esetén 32%, kereskedelmi és ipari ingatlanok esetén 35%, üres telkek esetén 29% és mezőgazdasági földterület esetén 21% lehetett.<sup>15</sup> Néhány helyhatóságnál ezek a különbségek ennél lényegesen nagyobbak is lehetnek. Különösen a nagyobb

---

<sup>15</sup> Lásd *U.S. Bureau of the Census, Taxable Property Values, 1977, Census of Governments, 2. kötet, 19. old.*



városokban ugyanakkor megfigyelhető egy olyan tendencia, hogy az üzleti tulajdont magasabb együtttható alkalmazásával értékelik, mint a lakóingatlanokat, és a több egységből álló házakat is magasabb együtttható szerint értékelik, mint az egy-lakásos ingatlanokat. Ezek a különbségek nem véletlenszerűek és azt az óhajt tükrözik, hogy a tulajdonadó kivetése differenciált kulcsok alapján történjék. A legtöbb állam alkotmánya szerint ez nem megengedett, azonban hat államban, amelyek közé legutóbb Massachusetts is csatlakozott, az alkotmány megengedi az osztályozást/differenciálást és azt, hogy a különböző tulajdoncsoportokra különböző vagyoneértékelési együttthatókat alkalmazzanak. Ez a differenciálás aztán a Minnesota államban alkalmazott mintegy 20 különböző osztálytól a hagyományosabb, csak lakó-, kereskedelmi és ipari ingatlanok közötti megkülönböztetésig terjed.

A tulajdontípusok közötti megkülönböztetéstől eltérően, amely legitim politikai célokat szolgálhat, a tényleges adóztatási gyakorlat is lényeges és semmivel nem igazolható adózási különbségek forrása lehet az ugyanabba az általános kategóriába tartozó különböző tulajdonok között. Egy 1977-ben készült felmérés szerint a mintába bevont települések 49%-ában a vagyoneértékelési együtttható szóródása a nem gazdasági épületek esetében 20%-nál alacsonyabb volt, a települések 30%-ánál 20-30% közé esett, a többiekénél pedig 30%-nál magasabb volt. Vagy, másikként, az egy-lakásos családi házakra vonatkozó effektív adókulcs Boston városában a legalacsonyabb adókulcsú kvartilisra 3,6%, míg a harmadik kvartilisra 5,1% volt, és az adókulcs mediánja 4,2% volt. Ezek lényeges eltérések, melyek a tulajdonadókulcsok meglehetősen széles különbségeit jelzik. Bár nehéz elérni az effektív adókulcsok teljes egyezőségét, a szakértők szerint az egy-lakásos családi házakra vonatkozó szóródási együttthatónak nem szabadna magasabbnak lennie 20%-nál.

Mindezeknél fogva az egészséges tulajdonadóztatási rendszernek a teljes piaci értéken alapuló egységes vagyoneértékelésre kellene épülnie. Enélkül nem valószínű, hogy sikerülhet egységes effektív adókulcsokat elérni. Ha szándékos különbségtételre van szükség az egyes tulajdonfajták között, tehát differenciálni kell a tulajdonadót, ezt mindenképpen változó nominális adókulcsokkal, nem pedig a vagyoneértékelési együttthatók változtatásával kellene elérni.

### ***Piaci érték vagy jövedelem legyen-e a vagyoneértékelés alapja***

A kiegyenlített vagyonbecslés szükségessége mellett van egy még alapvetőbb kérdés, nevezetesen az, hogyan kellene mérni a tulajdonok értékét. Vajon a tulajdon értékelésének az eladási áron vagy a tőkésített lakbérbevételek értékén kell alapulnia; s vajon a tényleges vagy a potenciálisan elérhető értékeket kell használni?

Az Egyesült Államokban a kérdést az eladási vagy piaci érték szerint közelítették meg, míg az angol hagyomány szerint az értékelés az eszköz tényleges bérbeadásából származó bevételek alapján történik. Tökéletesen működő piacot és optimális ingatlanhasznosítást feltételezve ez a különbség eltűnik, mivel a tulajdon eladási értéke egyenlő a tényleges jövedelem – amely ilyen körülmények között egyenlő a tulajdon jövedelemtermelő képességével – tőkésített értékével. De valószínűbb feltételek esetén ez az egyenlőség már nem áll fenn.

Nem kellően hasznosított tulajdon esetén a jövedelmen alapuló értékelés alacsonyabb az értéket; ez a tulajdonsága különlegesen fontos tényező a fejlődő országok számára.<sup>16</sup> A piaci érték és a jövedelem szempontjából történő értékelés közötti másik eltérés az eszközök kockázatában meglévő különbségből ered. Egy évi 100 ezer dolláros jövedelmet hozó ingatlan piaci értéke lehet 500 ezer dollár, míg egy másik, ugyanakkora jövedelmet hozó ingatlan piaci értéke ennek kétszerese is lehet. A jövedelmek tőkésítése különböző kamatlábak mellett történhet, vagy, másképpen fogalmazva, olyan bruttó kamatlábakkal, amelyek különböző nagyságú kockázati prémiumot tartalmaznak a biztonságos befektetés után járó piaci kamattal. Ez a helyzet a városi nyomornegyedekben lévő ingatlanoknál, amelyek piaci értékükhöz viszonyítva magasabb jövedelembevétellel rendelkeznek. Az ilyen ingatlanok helyzete [adózási szempontból] kedvezőbb a piaci érték szerinti megközelítésben, mint a jövedelmen alapuló értékelésnél. Ahol ilyen különbségek állnak fenn, a piaci érték jobb értékbecslési alapot szolgál, mivel a jövedelemtermelés alapján készített értékbecslést korrigálni kellene a kockázati különbségek szerint.

Ugyanakkor, még ha jobb is lenne az eladási érték szerinti értékelés, egymáshoz hasonló házak értékesítése nem fordul elő kellő gyakorisággal ahhoz, hogy ez megfelelő alapot szolgálhasson a vagyonértékeléshez. Helyébe tehát a ház típusa és elhelyezkedése szerinti feltételezett értékre épülő vagyonértékelés lép. Néhány helyhatóságnál bonyolult eljárásokat dolgoztak ki ilyen értékbecslések elvégzésére, mely eljárások során igen nagy számú változót tartalmazó regressziós egyenleteket alkalmaznak, melyek a ház értékét egy sor tényező függvényében adják meg. Ez az eljárás azzal a további előnnyel is jár, hogy a korábbi vagyonértékeléseket gyakrabban lehet kiigazítani, ami különösen fontos inflációs időkben. A sors íróniája, hogy Kaliforniában éppen emiatt a hatékony és korszerű vagyonértékelési mód miatt kezdtek a tulajdonadóval kapcsolatban panaszkodni és elégedetlenkedni az adózók.

---

<sup>16</sup> Lásd *M&M*, 797. old.



## *Föld kontra értéknövelő beruházás mint az adóalap elemei*

A tulajdonadót valamely ingatlantárgy piaci értéke szerint vetik ki, anélkül, hogy bárminemű módon megkülönböztetnék annak föld- és beruházási elemeit. Mégis, gazdasági szempontból ez nem elhanyagolható különbség, és foglalkozunk is vele ezen adó tehermegosztásának vizsgálatakor.

Mivel a földkínálat adott, a földjáradék [bérleti díj] adóztatása, vagy az adónak a föld értékén alapuló kivetése (amely a járadék tőkésített értékét tükrözi) már régen olyan adózási formaként ismert, amely a legkevésbé fékezi az ingatlan értékét növelő beruházások iránt mutatott befektetési kedvet.<sup>17</sup> Sőt, a népesség- vagy jövedelemnövekedés miatt bekövetkező telekár-emelkedések miatti váratlan vagyonnövekedést is társadalmilag jogosulatlan nyereségnek tekinthetjük. Ez volt tulajdonképpen *Henry George* „Progress and Poverty” (Haladás és Szegénység) című és az 1890-es években az egész Egyesült Államokon forgószélként végigsöpörő művének témája, amelyből kinőtt az ún. „egyetlenadó-mozgalom”, melynek képviselői egy kizárólagosan a földadón alapuló adórendszerért szálltak síkra.<sup>18</sup> Sajnos, az „egyetlenadó” támogatóinak túlzott várakozásai összeütközésbe kerültek a telekértékek magasabb kulccsal történő megadóztatása mellett szóló igen alapos érvekkel.

Valójában a tényleges gyakorlat gyakran teljesen a fentiek ellenkezőjét teszi. Amint később kifejtésre kerül, a városi tulajdonadó azáltal, hogy az értéknövelő beruházásokra adóterhet vet ki, nem ösztönzi az ilyen célú ráfordításokat, különösen ami a kis jövedelmű háztartásokat illeti. Ha erősebben adóztatnák a föld értékét és ez együtt járna az ingatlanon eszközölt befektetések enyhébb mértékű adóztatásával, ez a városok állagromlását inkább lassította, nem pedig felgyorsította volna.<sup>19</sup>

## *A tulajdonadó tehermegosztása*

A tulajdonadó tehermegosztása ellentmondásos. Egyes nézetek szerint ez a tőkejövedelemre versenypiacokon kivetett adónak tekinthető. Egy másik álláspont szerint differenciálnunk kell a becsült adóalap típusa szerint; ez utóbbi megközelítés nagyobb súlyt helyez a piaci tökéletlenségek következményeire is.

Mi az először említett nézettel kezdjük, amely az utóbbi időben egyre elfogadottabbá vált közgazdászörökben.

---

<sup>17</sup> Mivel a föld kínálata rugalmatlan, adóztatásával nem jár többletteleher. Lásd *M&M*, 295. old.

<sup>18</sup> *Henry George*, idézett mű.

<sup>19</sup> Lásd *Dick Netzer*: *The Local Property Tax*, in: *G. E. Peterson* (szerk.): *Property Tax Reform*, Washington D.C., Urban Institute, 1973, 23. és 571. old.

**Országos adó.** Tegyük fel először is, hogy létezne egy minden állóeszközre kivetett valóban országos adó. Mint korábban, a tehermegoszlás kapcsán már kifejtettük, az állóeszközökre kivetett adót lehet tőkejövedelem utáni adónak is tekinteni. Ha tökéletesen működő tőkepiacokat és vagyonértékelési eljárásokat tételezünk fel, egy valamely eszköz értékére kivetett 5%-os adó könnyen átváltható az adott eszközből származó jövedelemre kivetett jövedelemadóra. Tegyük fel, hogy valamely ezer dollár értékű eszköz évente 100 dollár jövedelmet hoz, összhangban a 10%-os piaci kamatlábbal. Az eszköz értéke utáni 5%-os adó szerinti adókötelezettség 50 dollár. Az eszköz jövedelmének százalékában kifejezve ez 50%-kal egyenlő. Az eszköz értékére kivetett 5%-os adó (vagyis 5%-os tulajdonadó) így a tulajdonból származó jövedelemre kivetett 50%-os adónak (vagyis 50%-os jövedelemadónak) felel meg. Még általánosabban fogalmazva, valamely eszköz értékét egy tökéletesen működő tőkepiacon az  $Y=iV$  képlet alapján határozhatjuk meg, amiből  $V=Y/i$ , ahol  $V$  az adott eszköz értéke,  $Y$  a belőle származó éves jövedelem és  $i$  a más befektetések után elérhető piaci kamatláb.<sup>20</sup> Amennyiben ugyanazt a hozamot kellene elérni egy  $t_p$  százalékos tulajdonadóból, valamint az adott tulajdonból származó jövedelem utáni  $t_y$  százalékos adóból, a  $t_p Y/i = t_y Y$ , vagy a  $t_p = i t_y$  egyenlőségre kell jutnunk.

Olyan piacon, ahol a tőke hozadéka 10%-os, az állóeszközökre 100 dollár eszközértékenként 5 dolláros arányban kivetett általános adó terhe ily módon ugyanannyi, mint egy, a tőkejövedelemre kivetett 50%-os adóé. Ha ez így van, ismét érvényes lesz mindaz, amit korábban a tőkejövedelemre kivetett általános adó tehermegoszlásáról mondtunk. Mivel a tehermegoszlás meghatározása elsősorban forrásoldaltól történik, egy ilyen adó csökkenti a nettó tőkehozamot és így terheit a tőkejövedelemben részesülők viselik. A jövedelemeloszlás alsó részén lévők kivételével az ilyen jövedelem részesedése az összjövedelemből növekszik, ahogy felfelé haladunk a jövedelemskálán, tehát a tehermegoszlás progresszív. Hosszabb távon a nettó tőkehozadék csökkenése lenyomhatja a tőkeállományt, ezzel csökkentheti a munka későbbi termelékenységét úgy, hogy a későbbiekben a munka oszthat a terhen. Bár ez hatással lehet a végeredményre, valószínűleg mégis

<sup>20</sup> Ez a tőkésítési képlet csak állandó jövedelemáramlás feltételezése esetén érvényes. Egy véges ideig tartó évjáradék értékét a következő képlet adja meg:

$$V = Y \frac{1 - (1 + i)^{-n}}{i}$$

ahol  $n$  az évjáradék fizetési időtartamát jelző évek száma.



a rövid távú hatás által meghatározott tehermegoszlási séma lesz a domináns. Az ennek megfelelő tehermegoszlás regresszív a jövedelemskála alsó végén, arányos a középső részen és progresszív a skála tetején.<sup>21</sup>

**Helyi adó.** Ezeket a következtetéseket módosítja, de alapjában nem változtatja meg az a tény, hogy országunkban a tulajdonadó kivetése nem egy egységes országos kulcs alapján, hanem igen jelentősen eltérő helyi kulcsok szerint történik. Ha minden helyhatóság ugyanazon kulcs szerint vetné ki adóját, az eredmény hasonló lenne egy országos adóhoz. De amint láttuk, a kulcsok bizony eltérhetnek. *vagy helyi adókulcsok is lehetnek.* Az effektív adókulcsok nagymértékben eltérnek egymástól attól függetlenül, hogy az eltérés oka a törvényileg megállapított nominális kulcsokban vagy a vagyoneértékelési együttthatókban meglévő különbségben van-e. Hogy megértsük, milyen hatást gyakorol mindez a tehermegoszlásra, tegyük fel, hogy egyetlen helyhatóság az országos szintnél magasabbra emeli az adókulcsot. Mi történik?

*Rövid távon* a magasabb adókulcsot használó helyhatóság területén beruházott tőke immobil és a tulajdonosoknak el kell viselniük, bármennyire is magas a kivetett adó. Amint a vállalati adónál korábban már elmondtuk, a tőkejövedelemre kivetett parciális adók terhe tőkésítődik és csökkenti a tulajdon értékét. Ez vonatkozik az épületbefektetésekre és a telkekre is. A rövid távú tehermegoszlás a helyi tulajdonosokat terheli, akik a magasabb adó alanyai. Ezen túlmenően a teher azokra a tulajdonosokra esik, akik az adó felemelésekor tulajdonosok voltak. A tulajdonosok nem tudják az adózott eszköz eladásával lerázni magukról a terhet.

Ennek érzékeltetésére tegyük fel ismét, hogy az adó előtti tőkemegtérülés 10%-os, tehát egy évente 100 dollárt hozó eszköz [ingatlan] értéke 1000 dollár. Most tegyük fel, hogy valamelyik helyhatóság a tulajdonérték minden 1000 dollárja után 50 dolláros tulajdonadót vet ki. Amint korábban megjegyeztük, ez egy 50%-os jövedelemadónak felel meg. A nettó jövedelem 50 dollárra csökken, ami 10%-on tőkésítve 500 dollárra csökkenti a tulajdon értékét. Ha az eszközt [ingatlant] eredeti tulajdonosa el kívánja adni, neki magának kell lenyelnie az adóvesztést, mivel a vásárló az egybeült eszközzel befektetések után elérhetőhöz hasonló 10%-os nettó hozamot akar. Az adóterhet ezért az első tulajdonos viseli, tehát az, akinek a tulajdon már az adó kivetése előtt a birtokában volt. A további tulajdonosok, akik a régi eszközt megvásárolják, már csak alacsonyabb árat hajlandóak adni érte, és őket így már nem sújtja az adó. A veszteség tőkésítődik és az első [az adó felemelésekor az eszközt birtokló] tulajdonosra hárult.

*Hosszú távon* az adónak a föld vagy telek értékére vonatkozó része állandó marad. A föld nem mozdítható, tehát a föld eredeti tulajdonosai a magas adójú helyhatóságoknál az adóból való részesedésüknek megfelelő állandó veszteséget

<sup>21</sup> Lásd *M&M*, 257. old.

szenvednek. Ebben az esetben nincs különbség rövid távú és hosszú távú alkalmazkodás között. Mivel a földtulajdonlásból származó bevételek szerepe nagyobb a magasabb jövedelemmel rendelkező csoportok esetében, mint az alacsonyabb jövedelműek esetén, az adóteher megoszlása progresszív.

Más a helyzet a tőkét tekintve. Az ingatlanon eszközölt beruházásokra fordított tőkét nem lehet helyhez kötni. Hosszabb távon ez elmenekül a magas adójú helyhatóság területéről oda, ahol alacsonyabb az adóteher. Csökkennek a régi eszközök fenntartására fordított kiadások és csökken az új befektetések mértéke is a magas adójú helyhatóságoknál. Ahogy a tőkeállomány a magasabb adójú helyhatóságoknál csökken és nő az alacsonyabb adójú helyhatóságoknál, az előbbinél nő, míg az utóbbinál csökken a tőke bruttó megtérülési rátája. Ez a folyamat mindaddig tart, amíg a magas adójú helyhatóságnál a befektetések nettó megtérülési rátája el nem éri a helyhatóságon kívül uralkodó megtérülési rátát. A folyamat megszakad, ha a különböző helyhatóságok között a nettó megtérülések kiegyenlítődnek. Ugyanúgy, mint a vállalati adó esetében, a gazdaság egyik ágazatában kivetett adóterhéből végső soron kijut a gazdaság minden tőketulajdonosának.

Az, hogy milyen mértékű tőke kivonás indul be a magas adójú helyhatóságból, a munka kifelé való mobilitásától függ. Ha a munka könnyen tud távozni, akkor helyben ugyanannyit kell fizetni neki, amennyit máshol is kapna, ezért a tőke kivonásnak magasabbnak kell lennie. Ha a munka „be van zárva”, az adó bércsökkentésben is tükröződhet, s ily módon a tőke hozadéka fenntartható és a tőke nem kényszerül távozásra. Mivel a szakképzetlen munka kevésbé mozgásképes, mint a szakképzett munka, ennek regresszív hatásai lesznek. De amíg a munka a magas adójú körzetekben mindenképpen vesztes, addig a munka az alacsony adójú helyhatóságoknál (amelyek az alkalmazkodás eredményeképpen bőségesebb tőkeállománnyal fognak rendelkezni) tendenciájában nyerni fog.<sup>22</sup> Hasonlóképpen a magas adójú helyhatóságoknál a háziurak és tulajdonosok veszíteni fognak a tőkekiáramlás miatt. Ezek a hatások különösen jelentősek akkor, ha egy adott helyhatóság szémszögéből vizsgáljuk őket, ugyanakkor nem feltétlenül gyakorolnak jelentős hatást az átfogó, vagy országos tehermegoszlásra.

**Belső illetve külső teher.** Az országos és helyi adó között egy további különbség az, hogy a helyhatóságot a tehernek csak az a része érdekli, amely saját lakosait sújtja és nem foglalkozik a mások által viselt résszel.

Ezért tegyük fel, hogy az *A* helyhatóság területén lévő ingatlanokat a *B* helyhatóságbeli tulajdonosok birtokolják. Ezért a rövid távú terhet külső személyek viselik, amíg a helyi lakosok, potyautasként, mentességet élveznek. De már korántsem lesz ilyen vidám dolguk hosszabb távon, a tőke kivonulásával. Ekkor a helyi lakosoknak rá kell ébredniük, hogy a lakbérek növekednek, béreik csökkennek, miközben a kívülállók gyarapodtak. Minél nagyobb mértékű lesz a tőkekiáramlás, annál kevesebb

<sup>22</sup> Mivel a nyereség eloszlása szélesebb körben történik, mint a veszteségé, kevésbé észrevehető.



lesz a megszerzett adóbevétel, és a magas adójú helyhatóságok lakóinak annál nagyobb mértékű lakbérnövekedést és jövedelemcsökkenést kell elviselniük. A helyi lakosok nemcsak, hogy nem képesek exportálni a beszedésre kerülő ilyen adók terheit, hanem még vesztes pozícióba is kerülnek a külvilággal szemben, mivel kevesebb lesz a rendelkezésükre álló tőke. Nem meglepő tehát, hogy egy adott közösség nem szívesen emeli adóját magasabbra, mint a a rivális helyhatóságok által kivetett adók. Sőt, előfordulhat, hogy egy település kísértést fog érezni arra, hogy nettó hasznot húzzon oly módon, hogy a rivális helyhatóságokban alkalmazott adókulcsnál alacsonyabb szintűre csökkentse adóját.

A helyi adópolitika ezért igen nehéz választás előtt áll aközött, hogy 1. úgy jusson előnyhöz, hogy az adóterheket a külvilágra hárítja az „idegenek” tulajdonában lévő tőke megadóztatásával és 2. kitegye a helyi gazdaságot az „idegen” tőke menekülése miatt érő veszteségnek. Ez a körülmény ugyanakkor nemcsak a helyi finanszírozásra vonatkozik. Még fokozottabb mértékben találkozunk ezzel, amikor az adópolitikák nemzetközi szinten való összehangolását vizsgáljuk.

**Az élvezett haszon különbségei.** Mindeddig fejtegetésünk meglehetősen egyoldalú volt annyiban, hogy a képnek csak az adóoldalát vizsgáltuk, anélkül, hogy figyelembe vettük volna a bevételből biztosítható közszolgáltatások hasznát. Azonban ezt is számításba kell venni a helyi tulajdonadó-emelés átfogó hatásának vizsgálatakor.

Hasonlóképpen ahhoz, ahogy a tulajdonadó-kulcsok emelkedése csökkenti a tulajdon értékét és fokozott tőke kivonást idézhet elő, átlagon felüli, „többlet” közszolgáltatások nyújtása emelheti az ingatlanértékeket és ösztönözheti a tőkebeáramlást. Jobb iskolák vagy közüzemi szolgáltatások vonzóbbá tehetnek egy várost lakóhelyként vagy üzleti vállalkozás céljára. A szolgáltatások fejlesztése megnöveli a lakások és egyéb építmények iránti keresletet, így módon magasabb ingatlanárakhoz vezetve és ezeken keresztül ellensúlyozva az adókulcsok emelkedésének hatását. Ezért a közkiadás haszna éppúgy tőkésíthető, mint az adóterhek; olyannyira, hogy az adók és a kiadások együttes hatása csökkentheti, növelheti vagy éppen változatlanul hagyhatja a lakásárakat attól függően, mi módon történik a bevétel megszerzése és mire használják azt.

Ha minden tulajdonadó kivetése szigorúan a haszonelven alapulna, a két hatásnak ki kellene oltania egymást, függetlenné téve a tulajdon értékét az adó mértékétől. Azonban a gyakorlatban ez másként van. A tulajdonadót általános bevételi forrásként használják és ebben a minőségében olyan kiadások finanszírozására szolgál, amelyek hasznai nem mindig vannak szoros összhangban az egyes adófizetők hozzájárulásaival. Mindazonáltal az empirikus kutatások tanulsága szerint a tulajdonértékek mind a kiadásokban, mind az adóban mutatkozó eltérésekre reagálnak, ezért szükséges mindkét szemponttal foglalkoznunk.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Lásd W. Oates: The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, Journal of Political Economy, 77. kötet, 1969. november-december.

**Jövedelemadó kedvezmény.** Mivel leginkább a lakástulajdonosok panaszkodnak a tulajdonadóra, nem érdemtelen összehasonlítani helyzetüket, azaz a lakásszolgáltatásba befektetők helyzetét a vállalati részvényekbe befektetők helyzetével, figyelembe véve mindkét esetben nemcsak a tulajdonadót, hanem a személyi jövedelem- és a társasági adót is. Bár a lakásszolgáltatásba befektető várhatóan több tulajdonadót fizet, a rá eső teljes adóteher lényegesen alacsonyabb, mint a részvénytulajdonosé, ha mindhárom adót összevonnuk.<sup>24</sup> Ez részben a vállalati jövedelemadó (társasági adó) részvényesek által viselt pótlólagos terhe miatt van így, részben pedig azért, mert a személyi jövedelemadó a lakástulajdonost kedvezően kezeli.

### *Alternatív tehermegoszlási sémák*

Most lássunk néhány alternatív nézetet a tulajdonadó incidenciájára nézve. Ehhez tegyünk különbséget az adó azon részei között, amelyek a föld után kerülnek megállapításra és azon részei között, amelyek a telken eszközölt értéknövelő beruházásokra vonatkoznak, mely utóbbiak tovább oszthatók üzleti és lakóépületekre.

A föld után megállapított adórész minden további nélkül a föld tulajdonosához rendelhető. Mivel a föld kínálatában rugalmatlan és nem mozgatható, az adó alól nincs menekvés. A tehermegoszlás tendenciája progresszív. Mivel nem áll rendelkezésre adat arra vonatkozóan, milyen a földtulajdon megoszlása a többi vagyontárgyéhoz képest, feltételezhetjük, hogy a tehermegoszlás hasonló egy tőkejövedelemre kivetett adóéhoz. A vállalati adó tehermegoszlásához hasonlóan magyarázhatjuk az üzleti célú épületek után megállapított adórész tehermegoszlását. Mint a vállalati adó esetében, itt is tekintetbe vehetjük, hogy nem tökéletes piacok vannak és feltételezhetjük, hogy az adó egy részét, mondjuk felét, továbbhárítják a fogyasztókra. A tehermegoszlásnak ez a része ily módon regresszívé válik.

<sup>24</sup> Vegyünk egy lakástulajdonost, akinek a házat 150 ezer dollárra értékelték. A piaci érték 1,8%-ával egyenlő átlagos tulajdonadókulcsot alkalmazva, a tulajdonadó 2700 dollár. Feltételezve, hogy a ház értékének felét 10%-os jelzálog terheli, a kamatfizetés összege 7500 dollár, ami összesen 10 200 dollár adóalap-levonást tesz lehetővé az adózandó jövedelem terhére. Mondjuk 20%-os határadókulccsal számolva a megtakarítás a személyi jövedelemadóból 2040 dollár és a nettó tulajdonadó így mindössze 660 dollár lesz. Feltételezve, hogy a tulajdon utáni megtérülési ráta 5% (a tulajdonadó levonása után), az imputált lakbér 7533 dollár (a 150 000 + 660 dollár 5%-a) és az arra kivetett adókulcs 9% (660 dollár a 7.533 dollár százalékában).

Tekintsünk most egy vállalati befektetőt és tételezzük fel, hogy a vállalat tulajdonadója a nyereség 15%-ával egyenlő és hogy a társasági adó effektív adókulcsa 30%. A nettó vállalati adó így 0,3 (1-0,15)-del, vagyis 26%-kal egyenlő. A személyi adó, 50%-os osztalékkiosztást feltételezve,  $0,2 \times 0,5$  (1-0,15-0,26) azaz 5,9%-al egyenlő. Tehát a teljes adóteher  $0,15+0,26+0,059$  vagyis 46,9%. Ez ötszöröse annak, amit a lakásszolgáltatásokba befektető fizet.

További kifejtését lásd: *Helen F. Ladd: The Role of the Property Tax: A Reassessment, in: R. A. Musgrave (szerk.): Broad Based Taxes, New and Old, Committee for Economic Development, Baltimore: Johns Hopkins, 1973.*



Hátravan még a lakáscélú ingatlanok után megállapított adó részesedése. Az átlagpolgár szemében ez az adó általában a lakásszolgáltatások fogyasztóira kivetett adónak tűnik. Mivel a lakáscélú kiadások érzékelhetően a jövedelem csökkenő részét teszik ki, ahogy az egyén felfelé halad a jövedelmi skálán, az adót regresszívnek kell tekintenünk. Hogyan egyeztethető össze a fenti adóról alkotott ilyen szemlélet – mely szerint ez egy lakáskiadásokra kivetett adó – az adó azon korábbi értelmezésével, mely szerint ez egy tőkejövedelemre kivetett adó? A rejtély kulcsa abban rejlik, hogy a lakás befektetésnek tekinthető, de egyben (amennyiben a tulajdonos lakja a lakást) tartós fogyasztási cikk is. Ezért a bennlakó tulajdonos esetleg hajlandó elfogadni, hogy imputált lakbére [kalkulatív hozadéka, lakásából élvezett természetbeli jövedelme pénzben kifejezve] alacsonyabb legyen a többi befektetés hozadékához képest. Az adó egy részét ez a tulajdonosi járadék szívja fel, és ezért ez a fogyasztás mértéke szerint oszlik meg, nem pedig az összes tőkejövedelem incidenciája szerint.

Ez nem érvényes a bérbe adott lakástulajdonra, ahol a tulajdonosokat csak a befektetési lehetőség érdekli. Versenypiacoknál a bérházakba fektetett tőke ugyanazt a nettó megtérülést követeli meg, mint bármely más tőke, úgy, hogy az incidencia a tőkejövedelemnél jelentkezik. Azonban más eredményt kaphatunk, ha, amint ez gyakran elő is fordul, a bérlakáspiacok tökéletlenek. Az adó ilyen esetben magasabb lakbérplafonokat eredményezhet, vagy a monopol árképzés korábbi tiltásának enyhítését. Ráadásul az ingatlanokat más és más adókulcsok terhelik. Az effektív tulajdonadókulcsok általában kiemelkedően magasak az alacsony jövedelmű körzetekben, részben azért, mert a tulajdonadók a központi városmagokban általában magasak, részben pedig azért, mert a lakóingatlanokat az alacsony jövedelmű körzetekben gyakran magasabb értékelési együttható szerint értékelik, mint a magasabb jövedelmű körzetekben.<sup>25</sup> Nem elképzelhetetlen, hogy a bérelt ingatlanra háruló többletadót a bérlőknek kell fizetniük.

Mindezen lehetőségeket figyelembe véve, a tulajdonadó tehermegosztási sémája felöllelheti a tőkejövedelmet, az általában vett fogyasztást és a lakáskiadásokat. Ha csak a fogyasztás és a lakáscélú kiadások közötti tehermegosztást tételezzük fel, ez mindvégig regresszív teszi az incidenciát, míg ha a terhek fele a tőkejövedelemre, negyede az általában vett fogyasztásra és negyede a lakáscélú kiadásokra hárul, többé-kevésbé arányos tehermegosztást kapunk.

<sup>25</sup> Lásd: *George E. Peterson: The Property Tax in Low-Income Housing Markets*, in: *Peterson* idézett műve, 110. old. Peterson arra is rámutat, hogy a magasabb kockázat miatt a piaci érték aránya a lakbérhez képest alacsonyabb az alacsony jövedelmű körzetekben, így az egy dollár lakbérré eső adó kevesebb, ami kiegyenlíti a magasabb értékelési hányados hatását.

A lakóingatlanokat terhelő tulajdonadó különösen az idős emberek számára nehezen elviselhető. Az alacsony jövedelmű lakástulajdonosok jórésze idős ember, ily módon a probléma különösen ezt a csoportot érinti. Ezért intézkedések történtek az idős emberek és alacsony jövedelmű családok adóterheinek enyhítésére. Leginkább az állami jövedelemadó terhére történő adójóváírás (tax credit) formájában gyakorlatilag minden állam alkalmaz valamilyen „feszültségmegszakítónak” nevezett segélyprogramot. Különböző eljárásokkal érik el, hogy az adójóváírási lehetőségből csak az alacsony jövedelmű családok részesedjenek.<sup>26</sup> A legtöbb – de nem minden – állam a segélynyújtást csak az idős emberekre korlátozza, ugyanakkor minden állam kiterjeszti a bérlőkre is, egy hipotetikus ingatlanadót feltételezve. Mivel az eltűnőfélben lévő, vagy másként korlátozott „adóhitelek” (jóváírási lehetőségekből) elsősorban az alacsony jövedelmű családok részesülnek, és mivel az adómentes jövedelem az állami jövedelemadó esetében viszonylag magas, a legtöbb igénylő mentes a jövedelemadó-fizetési kötelezettség alól és így a jóváírást nem tudja igénybe venni, azaz az adóbeszámítást következképpen készpénz-visszatérítésként ki kell számára fizetni. Amint a forgalmiadó-visszatérítések és jóváírások esetében is, ez a megoldás felveti a kérdést, hogy az alacsony jövedelmű adófizetők valóban igénybe veszik-e majd az ilyen visszatérítéseket?

### *A tulajdonadó értékelése és a jövőre vonatkozó kilátások*

A helyi adóbevételek százalékában kifejezve a tulajdonadó szerepe csökkent az elmúlt két évtized folyamán, az 1960. évi 87%-ról az 1981. évi 77%-ra. A tulajdonadó ennek ellenére megmaradt a helyi adóbevételek legfőbb forrásának. Az ingatlan jó észrevehetősége és viszonylagos mozdíthatatlansága a helyi adózás számára igen kényelmes célpontot jelent, azok az előnyök pedig, amelyekhez az ilyen ingatlan a helyi közszolgáltatásokból jut, igazolják is ezt a fajta adózást. Mégis, a tulajdonadót egyre több bírálattal éri. Valójában ez a legkevésbé népszerű adófajta és a miatta hangoztatott panaszokban gyökerezett a közelmúlt adóforradalma. A probléma nem az, hogy a tulajdonadó gyorsabban nőtt az évek során, mint a többi adó. Ellenkezőleg, a tulajdonadó-bevételek csak megnégyszereződtek az 1960 és

---

<sup>26</sup> Az ilyen adójóváírások tárgyalását lásd: *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, Significant Features of Fiscal Federalism, 2. kötet, Washington, D.C.: 1976-77, 117. old. Ezeknek a rendelkezéseknek a kritikáját, különösen arra vonatkozóan, hogy nem veszik figyelembe az adózók vagyoni helyzetét, lásd *Henry Aaron: What Do Circuit-Breaker Laws Accomplish?* Peterson idézett könyvében, 53. old.



1981 közötti időszakban, míg a többi helyi adó bevétele megtízszereződött. Ténylegesen az effektív adókulcs az egycsaládos lakásoknál az 1971. évi 1,98 %-ról 1980-ra 1,28 %-ra esett vissza. Kaliforniában, ahonnan tulajdonképpen az egész adóforradalom elindult, az effektív kulcs 2,48 %-ról 0,98 %-ra csökkent.<sup>27</sup>

A tulajdonadó népszerűtlenségét magyarázó egyik legfőbb tényező az, hogy minden nagyobb adófajta közül ez az egyedüli, amelyet egy összegben, közvetlenül, évente vagy félévente kell befizetni. A tulajdonadó nagy összegekben válik esedékessé és nagyon szembetűnő az adófizető számára. Ezért élesen különbözik a többi nagyobb adótól, beleértve a jövedelemadót, amelyet a legtöbb adófizető esetében eleve visszatartanak, valamint a forgalmi adótól, amely jórészt láthatatlan és kisebb részletekben fizetendő. Ott van továbbá még az is, hogy az adófizetők összehasonlíthatják ingatlanvagyonuk saját maguk által becsült értékét a szomszédaikéval, és az eltérések láttán irritálja őket a vagyonértékelési folyamat valós vagy vélt méltánytalansága.

Az utóbbi években ezt az irritációt még inkább elmélyítette az infláció hatása. Az árak növekedésével nő a házak értéke. Előbb vagy utóbb ez magasabb becsült értékekben is tükröződik. Feltételezve, hogy az adókulcsok változatlanok maradnak, az adóként fizetett dollárösszeg növekszik. Ez feldühíti az adófizetőt, aki úgy érzi, hogy „ugyanarra az öreg házra” „több” adót vetnek ki, elfelejtkezve arról, hogy a ház értéke nőtt és hogy az adó reálértékben nem változott. Itt azonban nem pusztán a pénzillúzió okoz problémát. A házak értéke a 70-es évek végének és a 80-as évek elejének inflációs időszaka alatt gyorsabban nőtt, mint a lakástulajdonosok átlagos pénzjövedelme. Ezért a tulajdonadó jövedelemhez viszonyított aránya kétségtelenül emelkedett, különösen azokban az államokban, ahol jó adóigazgatási munkával a becsült értékeket azonnal hozzá lehetett igazítani az emelkedő lakásárakhoz. A lakásköltségek jövedelmeken belüli arányának növekedéséhez még a jelzáloghitelek költségének emelkedése is társult. Az ebből eredő nyomást leginkább az állandó jövedelemmel rendelkezők érezték meg, különösen az idősek, akik immár nem engedhették meg maguknak, hogy fenntartsák eredeti lakóhelyüket. Mindez hozzájárult a tulajdonadó miatt érzett elégedetlenséghez, és a hetvenes évek végén több államban alkotmányos, vagy törvényben előírt tulajdonadókorlátozásokhoz vezetett.<sup>28</sup> A legtöbb esetben ezek a korlátozások az adókulcs határok közé szorítását jelentették, azonban voltak esetek, mint például a 13. sz. kaliforniai Javaslat, amikor a törvény elrendelte a régi ingatlanok becsült

<sup>27</sup> Lásd: *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, Significant Features of Fiscal Federalism, 1980-81, Washington, D.C., 1981. 57. old.

<sup>28</sup> Lásd: *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, 1981, im. 30. old.

értékének befagyasztását, ami súlyosan sértette az adó méltányosságát. [Erről és a tulajdonadó jövőjéről bővebben szól forrásunk, *Musgrave, R. A.–Musgrave, P. B.: Public Finance in Theory and Practice* c. könyve az állami ill. helyi bevételi igények vizsgálatakor.<sup>29</sup>(a szerk.)]

## *Nettó értékadó (2. sz. fejelet)*

A tulajdonadót és vagyonadózást alátámasztó érvelést tárgyalva különbséget tettünk az ingatlanokra *in rem* alapon kirótt, differenciált felhasználói díjak alkalmazását indokló haszonelvi érvek és a nettó érték utáni, *személyi* alapon kirótt adókat alátámasztó, fizetőképességet alapul vevő érvek között. A jelenlegi tulajdonadó azonban, amely többé-kevésbé egységesen, de *in rem* alapon kirótt adóként vonatkozik minden ingatlanra egy helyhatóságon belül, egyik modellt sem követi. Most röviden megvizsgáljuk elméletileg vonzóbb, de korlátozottabb mértékben használt rokonát, a nettó értékadót.

### *Külföldi tapasztalatok*

A nettó értékadó mintegy tizenhét országban van használatban, köztük Hollandiában, Nyugat-Németországban, a skandináv országokban és Svájcban. India és néhány dél-amerikai ország is használja ezt az adófajtát. A legtöbb országban az adót csak természetes személyekre vetik ki, bár néhány országban (köztük Nyugat-Németországban és Indiában) vállalatok is adóztathatók ily módon. Az adó hatálya alá eső eszközök általában felölelik az ingó- és ingatlanvagyonot és a pénzügyi aktívákat, és az esetek többségében a vagyont terhelő minden kötelezettség levonható. Ugyanakkor néhány ország nem engedi meg az adóztatott eszközök beszerzésével nem kapcsolatos tartozások levonását. Természetes személyek (meghatározott értékig) mentességet kaphatnak és a kulcsok vagy arányosak (általában egy százalék vagy kevesebb), vagy progresszívek (2,5 százalékgig).

A nettó értékadó kivetése, a svájci kantonok kivételével, központilag történik. Ezt az adófajtát az illetet alkalmazó országok általában a szokványos tulajdonadón túlmenően vetik ki, és a nettó értékadó csak igen kis töredékét (öt százaléknál kevesebbet) teszi ki az összes adóbevételnek. Mindazonáltal, amint a fejezet elején jeleztük, a nettó értékadó fontos eleme lehet az adószerkezetnek. Egyrészt azért, mert hasznosan egészítheti ki a tőkejövedelmet esetleg tőkéletlenül lefedő jövedelemadót. Amint később láthatjuk majd, ez különösen fontos a fejlődő országokban, ahol különösen nehéz utolérni a tőkejövedelmet. Más részről a nettó

<sup>29</sup> Lásd *M&M*, 571. old.



értékadó egy felhasználási, kiadási típusú adó kiegészítésére is szolgálhat. Ezért komolyan pályázhat a szövetségi kormányzat figyelmére, ha jelentős elmozdulás történne a jövedelmen alapuló adózás felől a fogyasztáson alapuló adóztatásra. Ugyanakkor a jövő kérdése, vajon egy szövetségi értékadó kivetése megengedhető-e az Alkotmány Tizenhetedik Módosítása szerint.

### *Szerkezet és adóalap*

Talán röviden érdemes szólni a nettó értékadó alkalmazása esetén jelentkező gondokról és nehézségekről.

**Adóalap.** A nettó értékadó a fizetőképességhez kapcsolódik. Ezért egyénekre és nem vállalatokra kellene kivetni. A vállalati nyereségadó társasági viszonyon alapuló értelmezéséhez hasonlóan a vállalat nettó értékét a tulajdonosoknál kellene elszámolni. A jövedelemadóhoz hasonlóan az adóalapot átfogóan kellene meghatározni azért, hogy egyenlő bánásmódban részesüljön a nettó érték minden alkotóeleme. Ezen túlmenően az egységes kezelés elvét kellene alkalmazni a mérleg eszköz- és forrásoldalára is. Bele kellene foglalni az ingó, ingatlan és a pénzügyi [papiros] vagyont, a jövedelmet termelő és jövedelmet nem termelő eszközöket egyaránt. Ugyanakkor minden adósságtehernek levonhatónak kellene lennie.

**A nettó érték mérése.** A nettó értékadó működtetése megköveteli az adóztatható eszközök azonosíthatóságát és a bevallott adósságok ellenőrizhetőségét van szükség. Röviden olyan adóbevallásokra van szükség, amelyek tartalmazzák az adózó aktíváit és passzívait (követeléseit és tartozásait) felölelő éves vagyonmérlegét.

Az eszközök kimutatását illetően a hatóságoknak meg kell győződniük arról, hogy minden eszköz ténylegesen bevallásra került. Ezen túlmenően még fennáll az eszközértékelés problematikája. A tőkehozam adóztatása kapcsán már szóltunk az eszközök folyó áron történő értékelésében rejlő nehézségekről. Amint akkor, ebben az esetben is közelítő értékeket, becsléseket kell használni. Így a tulajdonadó alá eső eszközöknél (különösen, ha abban az adónemben az értékelés kiegyenlített) az ott alkalmazott vagyonértékelés szerint kell eljárni, míg más eszközöknél, mint a kereskedelmi forgalomban lévő értékpapíroknál, a piaci jegyzés szerinti értékelés alkalmazható. A fennmaradó eszközöknél durva közelítéseket (mint a beszerzés költsége mínusz az amortizáció) kell alkalmazni. Hasonló nehézségek merülhetnek fel a levonható adósságoknál is. A jóhiszeműségen alapuló (bona fide) nettó értékadó működtetésével/igazgatásával kapcsolatos nehézségek jelentősek. Nem meglepő tehát, hogy a nettó értékadó könnyen egy pusztán ingatlanokra kivetett adóvá degradálódik. De a nehézségek nem leküzdhetetlenek. Az adóigazgatásnak a jövedelemadó igazgatásával való összekapcsolása, és különösen egy jövedelemfelhasználásra (kiadásokra) kivetett adó adminisztrációjával való összekapcsolása valójában értékes önerősítő elemet jelenthet. Az eszközbeszerzéseket

ugyanis be kell vallani a kiadási adó csökkentése érdekében, ugyanakkor ez a bevallás növeli a nettó értékadó alapját.

### *A nem materiális (pénzügyi) vagyon szerepe*

A nettó értékadó alapjának jellegénél fogva ki kell terjednie az ingó- és ingatlanvagyonon túlra, a nem materiális vagyonra, mind ami az aktívákat, mind ami a passzívákat illeti. Hogyan befolyásolja ez az egész adóalapot és annak megoszlását a vagyontulajdonosok között?

**Magán követelések.** Vegyünk először szemügyre egy olyan helyzetet, amelyben nincs államadósság vagy kormány által kibocsátott pénz. Minden adósságot megtestesítő eszköz magánszemélyek közötti tartozást reprezentál. Tegyük fel, hogy adott két személy, A és B, akiknek vagyoni helyzete a következőképpen alakul:

	A	B	A+B
Ingtatlan	100 \$	50 \$	150 \$
Tartozás	10	–	
Követelés	–	10	
Nettó érték	90	60	150

Amint a fenti példából látható, az ingatlanadó és a nettó értékadó összalapja ugyanannyi, tehát 150 \$. Ha 15 \$-t szedünk be minden ingatlanra kivetett 10%-os adóként, A 10 \$-t fizet, míg B 5 \$-t. Ha hasonló összeget szedünk be a nettó értékadóból, tehát olyan adóból, amelyik kiterjed a követelésekre és levonja a tartozásokat, A 9 \$-t fizet, míg B 6 \$-t. Első látásra ebből arra a következtetésre jutnánk, hogy valószínűleg A inkább a nettó értékadót választja, B pedig a tulajdonadót. Azonban a piac is alkalmazkodik ennek megfelelően. Amint kivételre kerül adó az ingatlanra, a kölcsönt felvevők már nem hajlandók annyi kamatot fizetni, mint korábban, mivel ingatlanbefektetéseik nettó jövedelme csökken. A kölcsönadóknak be kell érniük alacsonyabb kamattal, hogy a teher egy része A-ról B-re háruljon. Végso soron a tehermegoszlás ugyanolyan lesz, mint a nettó értékadónál, tehát a nettó érték megoszlásával lesz arányban. Lineáris adókulcsok alkalmazását feltételezve ezért a két adófajta közötti választás közömbös.

Azonban a kétféle adó különbözik egymástól, ha az adó progresszív adókulcsokkal kerül kivételre. A fenti példához visszatérve, egy progresszív kulcsú ingatlanadó tehermegoszlása (ahol A adóalapja kétszerese B adóalapjának) nyilvánvalóan eltérő lesz egy ilyen kulcsokkal számított nettó értékadótól (ahol A adóalapja csak 50%-kal haladja meg B adóalapját). Mivel egy személyekre kivetett adó esetén az adóalap felértékelését a fizetőképességnek megfelelően kell végezni, a nettó értékadó a vagyonadózás magasabbrendű formája.



**A kormányal szembeni követelések.** További különbségek keletkeznek, ha figyelembe vesszük a kormányal szembeni követeléseket, függetlenül attól, hogy ezek államadósságok vagy – jegybanki hitelekkel vagy az államkincstár által finanszírozott – pénz formáját öltik. Az ilyen követelések anélkül adódnak hozzá egy magántulajdonos vagyonához, hogy valaki másét csökkentenék. A magánadósságtól eltérően ezek pusztán hozzáadódnak a nettó értékadó adóalapjához az adott csoport egészében, így a nettó értékadó adóalapja meghaladja az ingatlanadó alapját. Tegyük fel, hogy a fenti példát a következőképpen fejlesztjük tovább:

	A	B	A+B
A fentiekből adódó nettó érték	90 \$	60 \$	150 \$
Kormányal szembeni követelések	70	20	90
Összes nettó érték	160	80	240

Ebben az esetben 15 \$ adóbevétel beszedése egy egységes kulcsú nettó értékadónál 6,2%-os kulcsot tesz szükségessé, amellyel A személytől 9,88 \$, B személytől 5,12 \$ vonható el. Ha ugyanilyen bevételhez kívánnánk jutni az ingatlanadóból, 10%-os kulcsra van szükség, amikor is a befizetések összege 10 \$ ill. 5 \$. A piac ismét kompenzál az ingatlan utáni nettó jövedelem csökkenéséért, de az A személy terhei magasabbak maradnak a nettó értékadó mellett, mint az ingatlanulajdonra kivetett adó esetében.<sup>30</sup>

### *Adókulcsok és mentességek*

Egy személyi adó jellegű nettó értékadó mentességekkel és progresszív kulcsokkal is kivethető lenne. Az 1980. évi mintegy 9 ezer milliárd dolláros magánvagyon után kivetett 1 százalékos adó 90 milliárd dollárt eredményezne, vagyis körülbelül 40%-át annak, amit az adott évben kivetett személyi jövedelemadó hozott. A vagyonok egyenlőtlenebb eloszlása miatt az adósávonként emelkedő adókulcsok utáni bevételnövekedés lényegesen magasabb lenne. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a vagyonra kivetett 1%-os kulcs, a vagyon 10%-os megtérülését feltételezve, a tőkejövedelem utáni 10 %-os adóval lenne egyenlő. Ezért az adókulcsok megfelelő szintjének sokkal alacsonyabbnak kell lennie, mint a jövedelemadó esetében.

<sup>30</sup> Lehet úgy is érvelni, hogy mivel az államadósságnak is van adósságszolgálat, az adófizetők tőkésíteni fogják jövőbeli megnövekedett adókötelezettségeiket. Ebben az esetben egy tartozási tételt is hozzá kéne adni a mérleghez, ami kioltaná az államadósság aggregált nettó vagyonban való szerepeltetésének hatását. De még ha figyelembe is vennénk ezt a kötelezettséget a nettó vagyonadó adóalapjában, az államadósság akkor sem esne ki csak úgy egyszerűen a képből, mivel az adósságot megtestesítő papírok tulajdoni eloszlása minden valószínűség szerint különbözni fog a megnövekedett adóterhek megoszlásától.

## ***Egyszeri tőkeadó***

A vagyonadózás egy további formája a tőkeadó. Egyszeri, kivételes megoldásként az ilyen adókat több ország olyan szükséghelyzetekben alkalmazta, mint amilyen egy háború utáni infláció megszüntetése érdekében végrehajtott monetáris reform; ugyanakkor az Egyesült Államok történelmében nincs példa ilyen adó kivételére. Amennyiben ez valóban egy egyszeri kivételesen kivetett adó formáját ölti, amely nem anticipálható, s amelynek ismétlődése sem várható, az ilyen adó a vagyonadózás minden más formájától különbözik azért, mert nem jár zavaró hatásokkal a gazdasági viselkedésre nézve. Ezért is vonzó az újraelosztás megadóztatásának eszközeként, ugyanakkor hangsúlyozottan egyszeri alkalmazása és nem anticipálható jellege miatt nem alkalmas arra, hogy a normál adószerkezet része legyen.

[ ... ]

*Fordította Mikecz Róza*

## ***További olvasmányok***

*Aaron, Henry J.* (1975): Who Pays the Property Tax? Washington, D.C.: Brookings Institution.  
*Aaron et al.*: The Property Tax: Progressive or Regressive? American Economic Review, May 1974.

*Advisory Commission on Intergovernmental Relations*: The Property Tax in a Changing Environment, Washington, D.C.: 1974.

*McLure, Charles E.* (1971): The 'New View' of the Property Tax: A Caveat. National Tax Journal, March 1971.

*Netzer, Dick* (1966): Economics of the Property Tax, Washington, D.C.: Brookings Institution.

*Peterson, George E.* (ed.) (1973): Property Tax Reform, Washington, D.C.: John C. Lincoln Institute and Urban Institute.

*Tait, Alan A.* (1967): The Taxation of Personal Wealth, Urbana: University of Illinois Press.

*Thurow, Lester* (1971): The Impact of Taxes on the American Economy, New York: Prager, 7. fejezet





**5.**

**Közvetett adók**





## A hozzáadottérték-adóra való áttérés társadalmi, gazdasági és politikai vonatkozásai<sup>1</sup>

### Bevezetés

A hozzáadottérték-adóval<sup>2</sup> szembeni legkomolyabb kifogások egyike az, hogy a szegényeket a gazdagoknál keményebben sújtja. Továbbá sokan tartanak az adó bevezetésének árnövelő hatásától, valamint kérdések merülnek fel a gazdasági növekedésre gyakorolt hatásával kapcsolatban is. Nem vitás, hogy ezek a kérdések foglalkoztatják a hozzáadottérték-adó bevezetését fontolgató közép- és kelet-európai gazdaságpolitikusokat is. Tekintettel arra, hogy ezekben az országokban a központi kormányzat szerepét a közelmúltban átértékelték, fokozott figyelmet érdemel az a kérdés, hogy vajon a hozzáadottérték-adó igazgatható-e egy szövetségi pénzügyi rendszer valamelyik alsóbb közigazgatási szintjén is; figyelmet érdemel az is, hogy vajon a VAT – tömören fogalmazva – pénzcsináló gép-e.

### *Kell-e törődnünk a hozzáadottérték-adó (VAT, áfa) regresszivitásával?*

Az áfával szembeni legélesebb kritika az, hogy egy ilyen adó terhei a jövedelmet tekintve regresszíven oszlanak meg. Mivel a magasabb jövedelműek jövedelmük kisebb hányadát költik fogyasztásra, egy egységes kulccsal kivetett hozzáadottérték-adó a szegényeket a gazdagoknál jobban sújtja. Noha a kritika jogos, az állítás csak akkor állja meg helyét, ha a hozzáadottérték-adót a jövedelem százalékában fejezzük ki. Ezzel szemben, ha a fogyasztáshoz viszonyítunk, akkor az adóteher definíciószerűen arányosan oszlik meg. Az egységes kulcsú áfa terhei akkor is nagyjából arányosan oszlanának el, ha viszonyítási alapnak az egész életpálya során szerzett jövedelmet vennénk az éves jövedelem helyett. Ez utóbbi

<sup>1</sup> The Social, Economic and Political Aspects of the Move to VAT. In: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991, Paris, 193-198. o. A fordítás a jelen publikáció hivatalos változatát képező angol szövegből készült. Ezúton is köszönjük az OECD hozzájárulását a tanulmány kötetünkben történő közléséhez.

<sup>2</sup> Angol illetve francia nyelvű megfelelője után szokásos rövidítése VAT (value added tax), illetve TVA (tax à valeur ajoutée). A továbbiakban legtöbbször az adó magyar megfelelőjének, az általános forgalmi adónak a rövidítését (áfa) használjuk.



azért van így, mert a jövedelemmel rendelkezők közül sokan csak átmenetileg tartózkodnak a jövedelmi skála alján: keresetük növekedésével a jövedelemeloszlás felsőbb régióba kerülnek. Ezt a jelenséget veszi figyelembe az életciklus-jövedelem koncepciója.

Akárhogyan is, a politikai vitákban az áfa terheinek eloszlását az éves jövedelemhez képest szokás viszonyítani. Ekkor viszont az igazi kérdés már az, hogy vajon a regresszivitás problémájának feloldását magán az áfán belül vagy más adókon vagy közkiadási (költésigvetési) eszközökön keresztül képzeljük-e el. A hozzáadottérték-adó önmagában is felhasználható, mégpedig úgy, hogy a szegények által nagyobb arányban vásárolt alapvető fogyasztási javakat az általánosnál alacsonyabb (esetleg 0) kulccsal adóztatjuk, míg megfordítva, a standard adókulcsnál nagyobb adót vetünk ki a gazdagok által nagyobb arányban fogyasztott luxuscikkekre. Az áfa rendszerén kívüli korrekciók közé sorolhatjuk az adómentesség határának kitolását, az alsó adókulcsok leszállítását vagy akár a szegények részére történő transzferkifizetések növelését is.

Komoly érvek hozhatók fel az ellen, hogy az áfa többkulcsos adóként működjön. Először is, az adókulcsok többfokozatúvá tétele meglehetősen rossz hatásfokú és költséges eszköz a regresszivitás mérséklésére. Ahogy háztartásszociológiai tanulmányok is jelzik, bevezetésén a gazdagok kétszer annyit nyerhetnek abszolút összegben, mint a szegények. Ennek az az oka, hogy közel lehetetlen megkülönböztetni mondjuk a gazdagok által fogyasztott drága, jó minőségű élelmiszert a szegények által keresett kevésbé drága, szokványos termékektől. Ám ha e megkülönböztetés nem valósítható meg, a csökkentett kulcsok kevésbé bizonyulnak hatásosnak a regresszivitás mérséklésében, ahogy ezt dániai, hollandiai, nagybritanniai vizsgálatok is bizonyítják.<sup>3</sup> Ezen felül, a többkulcsos rendszerben megsokasodnak az adóhatóság apparátusa előtt álló besorolási problémák; nehezebbé válnak a sokféle adókulccsal számolni kényyszerülő kereskedők feladatai; problematikusabbá válik az adó ellenőrzése és behajtása is.

Az emelt adókulcsok használatának is hasonlóan kevés értelme van. Ami az alkoholfogyasztással, a dohányzással vagy a gépkocsihasználattal kapcsolatos kiadásokat illeti, e területeken a kívánatos hatást a fogyasztási adók (vagy más fogyasztói díjak) emelésével javasolt elérni. Emellett a magasabb adó kiényszerítése is nehézségekbe ütközik, gondoljunk csak az olyan kis méretű, de nagy értékű dolgokra mint az ékszerek, illatszerek, fényképezőgépek, amelyeket könnyű az országba becsempészni. A gyakorlatban a hozzáadottérték-adó hatálya

<sup>3</sup> A hivatkozásokat lásd: Taxing Consumption, OECD, 1988, 122. o. A gondolatmenet teljesebb bemutatását lásd S. Cnossen: What Rate Structure for a Goods and Services Tax? The European Experience, Canadian Tax Journal 37/5 1989.

alá tartozó javak azon hányada, amelyre a magasabb adókulcs alkalmazható, szerfelett kicsi: legfeljebb 5 százaléka az összes fogyasztási kiadásnak. Ez pedig azt jelenti, hogy csak nagyon kis progresszivitás építhető bele a hozzáadottérték-adó terheinek megoszlásába.

Az egységes hozzáadottérték-adókulcs mellett szóló érvek dacára a legtöbb ország a regresszivitás problémáját magának az áfának a keretein belül igyekszik megoldani. A hozzáadottérték-adóval rendelkező 20 OECD-ország közül 13 alkalmaz egy vagy több leszállított kulcsot olyan alapvető árucikkekre, mint egyebek mellett az élelmiszerek, gyógyszerek, háztartási tüzelő, tömegközlekedés. Írország, az Egyesült Királyság és kisebb mértékben Portugália ezekre a cikkekre nulla adókulcsot alkalmaz, ami azt jelenti, hogy a korábbi fázisokban befizetett minden adót, ami számlával dokumentálható, megtérítenek. Ezenfelül nyolc országban a luxuscikkekre [a standard kulcsnál] magasabb adót vetnek ki. Kétségtelen, hogy az összkép ilyen alakulása leginkább az eredeti EK-tagországoknak köszönhető, amelyek még a 60-as évek végén, a 70-es évek elején vezették be a hozzáadottérték-adót. Ezekben az országokban a lehető legjobban igyekeztek megközelíteni a korábbi fogyasztási adó tehermegoszlását, hogy ezáltal minél kevésbé tegyék kétségessé a vadonatúj adófajta elfogadottságát. Nem meglepő, hogy néhány, a hozzáadottérték-adóra később áttérő ország (melyeket hasonló szempontok már nem korlátoztak) egységes adókulcsot vezetett be, és az evvel járó regresszív tehermegoszlást az adó- és a jövedelemtranszfer-rendszer más pontjain, hatékonyabb eszközökkel igazította ki.

### ***Gerjeszt-e az áfa (VAT) inflációt?***

A hozzáadottérték-adóval nem rendelkező országokban gyakran hangoztatott aggodalom, hogy a rendszer bevezetése olyan spirált indítana be, amelyben az adó, az árak és a bérek egymás növekedését gerjesztenék. Más szavakkal, azt állítják, hogy a VAT inflációnövelő hatású. Ha ez igaz, akkor ez a közép- és kelet-európai országokban – ahol a nyílt és a látens infláció folyamatosan jelen lévő probléma – különösen komoly gondot jelentene. Mindamellettt nincs bizonyíték arra, hogy a többi európai országban hasonló inflációs spirál indult volna be. Kétségtelen, hogy az áfa bevezetését normálisan adószázalékpontonként 0,4 százalékos általános áremelkedés kíséri, ha – ahogy az szokásos – bevezetésnek a monetáris politika „megágyaz”, utánamegy (néhány közép- és kelet-európai országban lehetne amellettt érvelni, hogy miért is nem kell ennek az áremelkedésnek a pénzpolitika eszközeivel teret biztosítani). A központi kérdés mégis mindemellettt az, hogy vajon ez az egyszeri áremelkedés továbbgyűrűző áremelkedéshez vezetne-e.



E kérdés eldöntéséhez Alan Tait munkája szolgáltatja a szükséges empirikus bizonyítékokat, ő ugyanis több országban megfigyelte a fogyasztói árindex mozgását a hozzáadottérték-adó bevezetése (vagy módosítása) előtti és utáni időszakokban.<sup>4</sup> Az egymást követő fogyasztói árindexekre trendvonalat illesztett, amelyet a függőleges tengellyel való metszéspontja (árindex az adó bevezetésekor) illetve, ami fontosabb, az árváltozás rátáját kifejező meredeksége jellemzett. Ha az áfa (VAT) bevezetését követően a trendvonal tengelymetszete és meredeksége nem változott, az adónak nyilván semmiféle hatása nem volt a kereskedelmi árakra. Ha a meredekség ugyanaz maradt, de a tengelymetszet megváltozott, akkor az árindex csupán eltolódott, válaszul az új adó bevezetését kísérő egyszeri áremelkedésre. Ha a tengelymetszet maradt a régi, de a trendvonal meredekebb lett, akkor az árnövekedés (infláció) felgyorsult, feltehetően az árak eltérő ütemű növekedése, a relatív adóterhek, a bizonytalanság és az „adórövidlátás” miatt. S végül, az index egyszerre el is tolódhatott és fel is gyorsulhatott: ez mindenből a legrosszabb. Összefoglalva, Tait négy hipotézist tesztelt: a) nincs, vagy csak kicsi az árhatás; b) eltolódás (egyszeri árhatás) van; c) felgyorsulás (infláció) van; d) az eltolódás és a felgyorsulás együtt jelentkezik.

Az adatok azt mutatták, hogy 13 OECD-ország közül 11-ben a hozzáadottérték-adó bevezetésének kevés, vagy egyáltalán nem volt hatása a kiskereskedelmi árakra, vagy hatására a fogyasztói árindexek trendvonala egyszerűen elmozdult (egyszeri hatás). Így az előbbieken felmerült kérdésre a válasz majdnem kategorikus nem. Mindössze két országban – Olaszországban és Norvégiában – lehetett az áfa (VAT) és az infláció között némi kölcsönhatást felfedezni. Olaszországban az infláció a hozzáadottérték-adó 1973-as bevezetése után felgyorsult, jórészt a bizonytalanságnak és az árak szélesedő nyereségtartalmának (árrés) köszönhetően. Norvégiában az adó megváltozása tartós ár-bér spirált táplált. A lakosság arra számított, hogy az áfa alacsonyabb jövedelemadó formájában történő megfelelő kompenzáció híján növelni fogja az árakat. Ám, ahogy már említettük, a legtöbb országban az áfa csak kis mértékben vagy egyáltalán nem volt hatással a fogyasztói árindexre (8 ország), illetve bevezetése az árindex egyszeri megváltozásában csapódott le (3 ország).

Ez azonban még nem minden. Ahogy másutt, itt is létezhetnek a halmozott és egylépcsős forgalmi adók – melyek a legtöbb közép- és kelet-európai országra még jellemzőek – megszűnéséből származó, az áremelkedést semlegesítő árhatások. Így amennyiben az áfa általános adókulcsa megegyezne a jelenlegi forgalmi adók effektív adókulcsával (mindkettőt az összes fogyasztási kiadások százalékában

<sup>4</sup> Lásd A. Tait: VAT Revenues, Inflation and Foreign Trade Balance, in: Value Added Taxation in Developing Countries, Washington, World Bank, 1990.

kifejezve), a nettó árhatás zérus lenne, mivel a termékek és szolgáltatások többségében bekövetkező, általában szerény mértékű áremelkedés ellensúlyozhatóvá válna néhány, manapság erősen adóztatott termék árának jelentősebb csökkentése által.

### ***Hogyan befolyásolja a hozzáadottérték-adó a gazdasági növekedést?***

A következő néhány évben az összes közép- és kelet-európai országnak jelentős beruházási programokat kell végrehajtania, mivel öregedő iparágaik modernizálásra szorulnak. Ezen beruházások antiinflációs módon való végrehajtása mind a kormánytól, mind a magánbefektetőktől jelentős megtakarításokat kíván meg, ezért a hozzáadottérték-adót olyan szempontból is érdemes vizsgálni, hogy milyen hatása lehet a megtakarításokra. Adott teljesítendő adóbevételi célkitűzésből kiindulva össze kell vetni az áfa megtakarítási hatását más – ugyanakkora bevételt hozó – széles bázisú adókéval, így a jövedelemadóéval.

Tekintsünk egy olyan egyént, aki előtt az a választás áll, hogy az első évben 100 Rl (rubel) értékben fogyaszthat, vagy fogyasztását elhalasztva az adott mennyiséget megtakarítja. A kamatláb 10%, így a második évben a fogyasztásra költhető összeg 110 Rl. Tegyük fel most, hogy az egyént vagy hozzáadottérték-adóval, vagy pedig jövedelemadóval sújtják, egységesen 20%-os adókulcs mellett. Amennyiben a kivetett adó a hozzáadottérték-adó lenne, az egyén választhat: 80 Rl-t fogyaszt az első periódusban (100 Rl mínusz 20% adó), vagy 88 Rl-t a másodikban (110 Rl mínusz- 20% áfa) – tehát 10%-kal többet, mint az első periódusban. Ha viszont a jövedelemadó van érvényben, az első periódusban az egyén ugyancsak 80 Rl-t fogyaszthatna, a másodikban viszont már csak 86,40 Rl-t (88 Rl mínusz a 8 Rl kamatjövedelem 20%-a), azaz csak 8%-kal többet, mint az első periódusban<sup>5</sup>.

A fenti példa annak illusztrálására szolgált, hogy az áfa semleges, nem játszik szerepet a jelen- és a jövőbeli fogyasztás közötti választásban. Noha a hozzáadottérték-adó csökkenti a megtakarítások abszolút hozamát (vagyis a jövőbeli fogyasztás mennyiségét), nem csökkenti a megtakarítások nettó hozadéki rátáját. Ezzel szemben a jövedelemadó befolyásolja a megtakarítások nettó hozadéki rátáját, mert mind a megtakarított mennyiség, mind pedig kamata az adó hatálya alá esik. A példában a megtakarítás nettó hozadéki rátája jövedelemadó esetén 8%, azaz 20%-kal kevesebb mint hozzáadottérték-adó esetén (ami 10%). Ezért ha azt

<sup>5</sup> The Interjurisdictional Co-ordination and Sales Taxes, in: Value Added Taxation in Developing Countries, Washington, World Bank, 1990.



feltételezzük, hogy a megtakarítások növekedése a beruházások növekedését vonja maga után, az áfa a jövedelemadóhoz viszonyítva jobban elősegíti a gazdasági növekedést.

Végül azt is megjegyezzük, hogy a hozzáadottérték-adóról gyakran az is elhangzik, hogy kedvező hatással van a fizetési mérlegre – az ezt alátámasztó érvelés azonban kevésbé meggyőző. Amennyiben egy áfa-típusú adó alkalmazása esetén az exportadókat teljesebb körűen szüntetnék meg, mint a jelenlegi forgalmi adók mellett, ez a kereskedelmi mérlegben némi javulást idézhetne elő. Mivel az importvámok is megszűnnének, az áfa nem diszkriminálná azokat a hazai termelőket, akiknek árai olyan halmozott forgalmiadó-elemeket tartalmaznak, amelyek valószínűleg nem találhatók meg az importárakban. A kereskedelmi mérleg akkor is javulást mutathatna, ha a különböző kereseti adókat [bérjárulékokat], melyek terhét a fogyasztók viselik, áfával helyettesítenék. Bár ez csak akkor történne így, ha a bérjárulékok csökkentése vagy megszüntetése mégsem hárulna át, vagy ami még ennél is nehezebben képzelhető el, ha az árfolyamok kötöttek maradnának.

### ***Meghozhatják-e az áfával kapcsolatos döntéseket az alsóbb kormányzati, közigazgatási szinteken?***

Néhány közép- és kelet-európai ország, mint a Cseh és Szlovák Köztársaság, a volt Jugoszlávia és Szovjetunió utódállamai a kormányzás nyíltabban föderális formáját készülnek bevezetni (vagy már meg is tették). [Az eredeti megjelenés óta eltelt két év ezen a ponton túl hosszú időnek bizonyult ... (a szerk.).] Kétségtelen, hogy az adószedési jogkör hozzárendelésének kérdései (ki adóztasson, hol és mit?) az elkövetkezendő viták jelentős részén fel fognak vetődni. A kormányzat alacsonyabb szintjein – legyenek ezek akár köztársaságok, tagállamok, régiók vagy tartományok – nyilván jelentős érdeklődés kell, hogy kísérje azt, hogy vajon a hozzáadottérték-adó igazgatását önállóan vagy a központi kormánnyal együttműködésben végezzék. Ebben a tekintetben a határellenőrzéssel egybekötött vámuniótól az egységes, határok nélküli piac felé közeledő Európai Közösség tapasztalatai tanulságosnak kell, hogy bizonyuljanak.

Az Európai Közösségben – ahogy más országokban is – a nemzetközi forgalomba bekerülő árukra a hozzáadottérték-adót mindeddig a „rendeltetési hely-elv” szerint vetették ki. Ez az alapelv – amelyet a GATT is hallgatólagosan jóváhagyott – tulajdonképpen azt jelenti, hogy az árukra ott vetnek ki adót, ahol azok fogyasztásra kerülnek, és nem ott, ahol megtermelik őket. Eszerint az exportált árukat nem adóztatják, az importárakat pedig a hazai gyakorlatnak megfelelő adóval terhelik. Az adónak a rendeltetési hely-elv által megkívánt kiigazítását határ

szerinti adókorrekciónak nevezzük. E korrekciók biztosítják, hogy nem torzul a termelési helyre vonatkozó döntés, és hogy az adóbevétel a fogyasztó országot gazdagítja. Az adókorrekciókat az Európai Közösségen belül ez idáig a vámellenőrzéssel összekapcsolva a vámszervek végezték. Nyilvánvaló, hogy amennyiben 1992-ben megszűnnek a vámellenőrzések, más, kölcsönösen elfogadható megoldást kell erre találni.

A fő problémák végiggondolása alapján úgy tűnik, hogy mind a szövetségi típusú közép- és kelet-európai országoknak, mind az EK tagállamainak négy alapvető feltételt kellene szem előtt tartaniuk: az előállítás helyére vonatkozó döntést nem szabad, hogy az adó eltorzítsa; bárhogyan is oldják meg, az adókorrekcióhoz ne legyen szükség vámellenőrzésre (az áruk határellenőrzésére); és ha lehetséges, az alsóbb kormányzati szerveknek (vagy tagállamoknak) képeseknek kell lenniük arra, hogy a hozzáadottérték-adót saját maguk adminisztrálják, és kulcsait is saját maguk állapítsák meg. A megoldást keresve abból kell kiindulni, hogy az áfát (VAT-ot) közös alapra, lehetőleg minél kevesebb kivétellel kell megállapítani. Egy sok kivétellel telítődött hozzáadottérték-adó olyan kumulatív hatásokkal jár, melyek miatt az adó hatásai, és ebből kifolyólag a szükséges korrekciók is kiszámolhatatlanná válnak.

Jelenleg két, vámellenőrzés nélkül működő, de a rendeltetési hely-elven alapuló határ szerinti adókorrekciós rendszert vesznek fontolóra az Európai Közösségben. Az első, a Bizottság által javasolt ún. adójóváírási (tax credit) klíringrendszer esetében a rendeltetési hely elve az egész Közösségen belül érvényesülne. Az exportot megadóztatnák, az importőrök pedig adójóváírási lehetőséget („adóhitel”) kapnának a külsországbeli exportőrök által leszámlázott adóra; s a kölcsönös klíringrendszer keretei között az importőr ország hozzáadottérték-adózási adóhatósága az importőr számláján kimutatható adójóváírás összegét visszaigényelhetné az exportőr ország hozzáadottérték-adózási adóhatóságától. Nyilvánvaló, hogy csak a nettó exportőr tagállamok egyenlegét kellene rendezni. A harmadik országokkal való kereskedelmi kapcsolatokban a hagyományos, határ szerinti adókorrekció maradna érvényben.

A második rendszer – amelyet a tagországok többsége azért támogat, mert nem kívánja meg kölcsönös klíringrendszer felállítását – a jelenlegi határ szerinti adókorrekciókat tartaná fenn, bár az ún. késleltetett fizetési vagy halasztott elszámolási rendszer szerint a kiigazítás nem a határon, hanem az első adózó belföldi üzleti partner számlakönyvében történne. Az importnak a határon való meg nem adóztatása ebben a rendszerben azzal is együttjárna, hogy az első belföldi felhasználónak nem lenne adójóváírási lehetősége az eladásaira kivetett adó terhére, s hogy az import teljes értéke után adót fizetnének. Amíg az adójóváírási („adóhitel”)–klíring rendszer



a hozzáadottérték-adó felfogását alkalmazza a problémára (nincs szakadás az adóköteles termelési-elosztási láncban), a késleltetett fizetési rendszer [...] megszakítást visz be az egyik tagállamból a másikba mozgó áruk rendszerében. Mindkét rendszerben megállapodásokat kell kötni azoknak a problémáknak a kezelésére, amelyek (főleg nagy értékű tételek esetében) a fogyasztók határon túlról való vásárlásaiból, az adókedvezményekből, valamint a postai csomagküldő szolgálatok határon túli eladásaiból származnak.

Mindkét megoldási módszer alkalmas egy olyan szövetségi költségvetési rendszer számára, amelyben az alacsonyabb szintű kormányzati szervek vámellenőrzés nélkül önállóan vetnék ki a hozzáadottérték-adót. Bár jobb, ha a szomszédos tagállamok hatóságai által meghatározott adókulcsok nem esnek távol egymástól, az adókulcsok egységesítése – szemben az adóalapok egységesítésével – nem feltétlenül szükséges. Persze az adóhatóságok és adóigazgatási szervek együttműködése azért kívánatos lenne. A kisebb kormányzatok vagy közigazgatási egységek nem lennének képesek saját áfa-kulcsaikat a nagyobb, velük határos egységektől teljesen függetlenül megállapítani, hacsak úgy nem döntenek, hogy elszípkázzák a határos egység adóalapjának egy részét. Az adóalap elszípkázása akkor válhat igazán komollyá, ha az alacsonyabb szintű egységek/hatóságok valamelyike úgy dönt, hogy ki akar szállni az áfa-rendszerből.

Az EK által mérlegelt megoldások messze jobbak azoknál az elképzeléseknél, amelyeket néhány közgazdász próbál támogatni, miszerint egy szövetségi állam hozzáadottérték-adórendszerét az „eredet-elv” alapján kellene felépíteni, azaz az áruk ott adóznak, ahol termelik, nem pedig ott, ahol elfogyasztják őket. Bármennyire egyenértékűnek is tűnjék ez a „rendeltetési hely”-elvvel, egy adójóváírásra épülő áfarendszerben az eredet-elv a termék értékének megállapítását követelné meg a kivitelnél és a behozatalnál egyaránt: export esetén meg kellene állapítani a belföldön hozzáadott értéket, import esetén pedig biztosítani kell, hogy a külföldön hozzáadott érték a behozatalt végző országban ne adózzon. Ez sokkal rosszabb lenne, mint az EK jelenlegi gyakorlata, a vámellenőrzés. Ezen felül a bevétel elsősorban a termelő országot gazdagítaná.

### ***Pénzcsináló gép-e a hozzáadott érték-adó?***

Az áfa mindenféle közgazdasági és közigazgatási érdeme ellenére azért zsebbe markoló dolog. Néhány gazdasági szakember az áfát olyan pénzcsináló gépnek tartja, amelynek révén a kormányzat fenntarthatja vagy növelheti szerepét, hatáskörét. Mivel nagyon semleges és hatékony adótípus, ezért könnyű behajtani és nehéz befizetése alól kibúvót találni. Potenciális torzulások hiányában nincs

természetes gátja az adókulcsok mondjuk 20%-ig való emelésének. Egy jó bevételtermelő képességű adófajta sok ország számára lehetővé teheti, hogy folytassa nagymértékű, kevés hasznot hozó kormányzati kiadásainak finanszírozását. Ez hátrányként értékelhető olyan országokban, amelyek sokat tesznek az állam átható befolyásának csökkentéséért. Bár van némi igazság a fenti érvelésben, mégis inkább arra hajlanék, hogy a jelenlegi fogyasztási adók torzító hatásainak és a nagy költségvetési hiánynak a fennmaradása nagyobb baj lenne, mint a hozzáadottérték-adó bevezetése, amely éppen ezeket a hibákat igyekszik kiküszöbölni.

Az áfa állítólagos jövedelemtermelő tulajdonságainak korlátozására alkalmas módszer, ha az adó útját a lehető legjobban követhetővé, láthatóvá tesszük. Segítségünkre van ebben az, hogy az áfát a számlákon külön fel kell tüntetni, hogy a vásárló élhessen az adójóváírási lehetőséggel. Néhány ország ezt a gyakorlatot nem követeli meg, de nem is tiltja a kiskereskedelemben — attól való félelmében, hogy az [akárkinek] adott számlák végsősoron az adófizető vállalatok számára adójóváírási utalványként szolgálhatnak [másodlagos piacuk alakulna ki]. E félelem túlzott, mivel a legtöbb fogyasztói vásárlás nem szolgál üzleti tevékenység inputjául. Mindenesetre a fel-nem-tüntetési szabály alól kivételt kellene képeznie az üzleti célú vásárlásoknak, mivel ott elengedhetetlen, hogy az adójóváírás „átszálljon”. Másrészt nincs igazán ok arra, hogy az áfa miért ne szerepelhetne a fogyasztói vásárlások számláin. Egy ilyesfajta gyakorlat esetén a hozzáadottérték-adó kevésbé lenne rejtett, mint mondjuk egy a fizetések visszatartásával beszedett jövedelemadó.

*Fordította Lóránt Gyöngyi*



## **A hozzáadottértékadó melletti liberális érvelés<sup>1</sup>**

Az American Council for Capital Formation (Amerikai Beruházási Tanács) szemszögéből a VAT [value added tax, hozzáadottérték-adó; a továbbiakban az adó magyar megfelelőjének rövidítése után áfa] tűnhet a legelfogadhatóbb költségvetési jövedelemtermelő eszköznek az olyan szóba jövő, politikailag elfogadható alternatívák közül, mint egy további adósáv a személyi jövedelemadóban, vagy a vállalati mentességek körének további szűkítése és a vállalati nyereségadóterhek növelése. Az adóreform utolsó fordulójában – bár a kínálatoldali közgazdaságtan már biztos befutónak tűnt – a Kongresszus rátalált Russel Long híres, „Don’t tax you, don’t tax me, tax that fellow behind the tree” (Nem adóztatlak meg téged, ne adóztass meg engem, adóztassuk meg azt a fickót a fa mögött!) szlogenjének egy politikailag ellenállhatatlanul vonzó változatára. A Kongresszus úgy csökkentette a személyi adókat, hogy növelte a vállalatiakat, hiszen a 600 dolláros öltönyökben feszítő washingtoniak együtt sem tudtak versenyre kelni azzal a vonzerővel, amit az alacsonyabb és egyszerűbb adók az egyszerű választóra gyakoroltak. A fickó a fa mögött tehát nem más volt, mint a vállalatok.

Mint politológusnak, nekem személy szerint az a tippem, hogy a vállalatok azért nem tanúsítottak olyan heves ellenállást ezzel a reformmal szemben, mint amire képesek lettek volna, mert egyéni adófizetőként sok vállalati vezető is jól járt az adóreform révén. Ez is csak a jól ismert megállapítás egy változata: „nem a vállalatok (jogi személyek), hanem az emberek fizetik az adót”. Végül is az embereknek előnyös volt az új megoldás, még ha a vállalatoknak hátrányos is.

De ha a [vállalati] adóemelkedés valóban bekövetkezik, valószínűleg a befektetők, vagy a vállalatok, vagy a gazdagok, vagy mind a három csoport megérzi majd a hatását. Az üzleti világ tehát bölcsen teszi, ha attól félve, hogy az adóreform következő menetében tovább adóztatják a tőkét, olyan alternatívákat is fontolóra vesz, mint pl. a hozzáadottérték-adó.

Ami ezt, azaz az áfát illeti, az én álláspontom elég sajátos, az én számomra az áfát egyéb tulajdonságok teszik vonzóvá. Én nem bánnám, ha a voltaképpeni (effektív) vállalati adókulcsokat visszaállítanák 1981 előtti szintjükre; és szívem szerint állandósítanám az 1987-es legmagasabb, 38,5 százalékos személyi adókulcsot, mert azt gondolom, a progresszivitás elve túlzottan is áldozatul esett

---

<sup>1</sup> The Liberal Case for a Value-Added Tax. In: Walker, Charles - Bloomfield, Mark A. (szerk.: The Consumption Tax. A Better Alternative, Ballinger, Cambridge, Ma., 1987; 337-346.o.

az 1986-os adóreformtörvényeknek. Az 1986-os reform előtt a tehetős amerikaiak voltaképpen adóterheiket komplikált, és gyakran gazdaságilag illogikus módszerekkel tudták csökkenteni. Most erre sokkal egyszerűbb módjuk nyílik.

Az 1986-os adóreform a hatékonyság szempontjából valóban óriási lépés volt, de ami az igazságosságot illeti, elég apró. Ezért úgy vélem, hogy bár az adóreform terén elért haladás jelentékeny, sőt meglepő mértékű, a reform semmiképpen sem teljes. Amiben véleményem sok liberális barátométól eltér, az az, hogy a hozzáadottérték-adónak szerintem szerepelnie kell az adóreformban.

### *Az áfa vonzó tulajdonságai*

Az áfára először is azért van szükség, mert a konzervatívoknak igazuk van abban, hogy a túlzott marginális jövedelemadókulcsok veszedelmesek. Persze meglehet, hogy a kínálatoldali elmélet hívei szerint közgazdaságtani alapon a túlzott marginális kulcs 35 százalék, szerintem pedig 65 százalékot jelent, de ettől az elvben magában még egyetértünk. Csakhogy, míg a konzervatívok általában a magas marginális kulcsok gazdasági hatásait hangsúlyozzák, engem hatásuk inkább az adózás politikai gazdaságtana szempontjából aggaszt. Amit a liberálisok vesztükre figyelmen kívül hagytak, az az, hogy a túlzott marginális adókulcsok politikailag katasztrofálissá válnak, különösen, amikor a 30 százalék fölötti marginális adókulcsok már a dolgozó középosztályt is elérik. Azáltal, hogy megfeledeztek a kategóriaugrásról [arról, hogy az infláció és a változatlan sávhatárok hatására mind többen magasabb adósávba csúsznak, anélkül, hogy bruttó reáljövedelmük nőtt volna], a liberálisok maguk hintették el az adólázadás magvait, és ezt a lázadást meg is érdemelték. Most, hogy elfogadtuk a szélesebb adóalapot az alacsonyabb kulcsokért cserébe, már itt az ideje, hogy más bevételnövelő módszer után nézzünk. A megreformálatlan jövedelemadó mellé nyilván esztelenség lett volna újabb adókat számításba venni.

Néha hallani azt az érvet, miszerint nem lenne tanácsos bevezetni az áfát, mivel az áfa közvetett, rejtett adó. E szerint a vélemény szerint az adók legyenek csak olyan láthatóak és fájdalmasak, amennyire csak lehet, mert így a társadalom kevésbé fogja megadóztatni saját magát. Azt is szokták mondani, hogy végül is minden adó adó, azaz, ha maga az adóprés fogja vissza a termelő beruházásokat, akkor az egész adóteher, nem pedig az adónem számít. Anélkül, hogy arra vonatkozó – végsősoron megoldhatatlan – spekulációkba bocsátkoznánk, hogy mekkora is a még elfogadható motivációcsökkenéssel járó legmagasabb összádóteher, is kimondhatjuk: ez a vélemény szöges ellentétben áll az adóelmélet azon bevett megállapításával, mely elismeri, hogy helyes, ha az adóalapot szétterítik, diverzifikálják. Állami és helyi szinten is már régóta adóztatják a jövedelmet, a tulajdont, a kereskedelmi forgalmat.



Ha megkísérelnénk minden adóterhet egyetlen forrásra hárítani, ez az üzleti és fogyasztási döntések torzulásával járna, és megnövelné az érzékelhető adóterheket.

A hozzáadottérték-adó – egy három lábon álló adózás részeként – ügyesen felhígítja a magas, láthatóan megterhelő adókulcsok problémáját. A konzervatívoknak nemcsak a határadókulcsokat illetően van igazuk, de akkor sem tévednek, amikor a áfától is tartanak, mivel egy ilyen adó valóban hatalmas adóbevétel-termelő, és eredményesen fosztja meg a konzervatívokat a magas adók elleni legjobb érveiktől – amely arra a feltételezett hatásra épít, melyet az adózás az ösztönzőkre gyakorol a határon. Az én felfogásomban az áfa típusú adózás olyasvalami, ami a társadalom számára módot ad arra, hogy a társadalom rezsiköltségeinek jelentős részét – különböző olyan funkciókat, amelyeket a társadalomnak együttesen kell biztosítani, úgymint az oktatást, az egészségügyet és más szolgáltatásokat, melyek élvezetére inkább állampolgári, nem pedig fogyasztói mivoltunk jogosít fel – belőle finanszírozzák. Engem nem nyugtalanít az sem, hogy a hozzáadottérték-adó a mérleg bevételi oldalán nem erősen redisztributív, mivel olyan szolgáltatások megvalósításához járul hozzá, amelyek eredendően újraelosztó jellegűek, és a társadalmi szolidaritást erősítik.

Az európai lakosság nagyrészt épp annak köszönhetően tolerál egy nagyobb kiterjedésű és befolyású állami szektort, mert a szociális szektort alapjában az áfa bevételeiből finanszírozzák. Ha a modern állam azt az utat választotta, hogy a nemzeti jövedelem egy jelentős részét – legyen ez akár egyharmad rész, mint az USA-ban, akár kétharmad, mint Svédországban – kollektívan költi el, egyszerűen nem praktikus, hogy egy ilyen nagyságú kiadás tetemes részét személyi jövedelemre kivetett magas határadókulcsokkal finanszírozzák. Ha ugyanis ez történik, akkor két lehetőség van: vagy olyan nagy lesz a politikai felzúdulás, hogy az emberek kibúvókat fognak követelni – és meg is kapják azokat –, ami végül is kioltja a progresszív adózás elvét és így a magas határadókulcsok a középosztályra hárulnak; vagy pedig ez a gazdasági tevékenységek egyre növekvő hányadát kényszeríti a második vagy fekete gazdaságba, a földalatti szektorba. Az USA-ban a magasabb kulcsok és a nagyobb kibúvók spirálja végül is kiment a divatból, és ellentétébe fordult. Most végre egy elég széles adóalappal, és meglehetősen alacsony jövedelemadó-kulcsokkal rendelkezünk. Itt az idő, hogy az államháztartási rendszer többi elemét is megreformáljuk.

### *Az állami szektor újjáépítése*

Egy olyan időszakban, amikor úgy tűnik, hogy a magas deficit bármely további pótlólagos szociális kiadást eleve kizár, egy életképes szociális szektor újjáépítéséhez valószínűleg egy áfa típusú adózás kínálja a legelképzelhetőbb pénzügyi

stratégiát. A szövetségi deficitet le kell és le is fogják csökkenteni. Erre csak két mód kínálkozik: a magasabb adók, vagy a kiadások csökkentése. Noha történetesen magam is azt gondolnám, hogy a katonai kiadásokat csökkenteni kellene, egy jelentős kiadásmérséklés sem csökkentené önmagában a deficitet fenntartható szintre, a bruttó nemzeti jövedelem két vagy esetleg három százaléka.

Nem szeretném, ha a belföldi kiadások tovább csökkennének. Ellenkezőleg, jó okunk lehet a kiadások néhány kategóriájában – úgy, mint az általános betegség-biztosítás, oktatás és átképzés, valamint a közösségi infrastruktúra megújítása – a jelentős növelésre. Egy áfa típusú adózás elég erős bevételhoz ahhoz, hogy a deficit csökkenését és a kiadások növekedését egyszerre finanszírozza.

## ***Regresszivitás?***

Amerikai liberális barátaim nagy része az áfa típusú adózást helyből elutasítja, mivel annakidején valahol az „alapfokú közgazdaságtan” c. tantárgyban azt tanulták, hogy „a fogyasztási adók regresszívek”. Számos cáfolata létezik ennek a feltevésnek. Az valóban igaz, hogy egy egyenletes, általános fogyasztási adó regresszív, abból a jól ismert okból kifolyólag, hogy a szegények teljes jövedelmük nagyobb részét költik el, mint a gazdagok. De számos lehetőség van arra, hogy ellensúlyozva ezt a hatást a hozzáadottérték-adót mérsékelt progresszívvé tegyük.

Az egyik, az európaiak által változó sikerrel alkalmazott megközelítés szerint a különböző árukhoz és szolgáltatásokhoz különböző kulcsokat rendelnek hozzá. A közös piaci országok 1984-ben összesen mintegy 146 milliárd dollár költségvetési bevételre tettek szert az áfából, ami összes bevételeik 17 százaléka. Európa egészét tekintve a jellemző áfa-kulcsok átlaga 15-20 százalék, és – Dánia kivétel, ahol egyes adómentes cikkektől eltekintve minden termék egységes adókulccsal adózik – általában a különböző termékekre és szolgáltatásokra különböző nagyságú adókat vetnek ki. Olaszországban, ahol 9 különböző áfa-kategória van, a kulcsok az élelmiszerekre vonatkozó két százaléktól a luxuscikkeket terhelő 38 százalékgig terjednek. Hollandia az élelmiszereket, a városi közlekedést és a gyógyszereket négyszázalékos, a többi fogyasztási cikket pedig 18 százalékos adóval sújtja. Ennek eredményeként a legtöbb tanulmány azt mutatja, hogy az európai áfa a gyakorlatban a fogyasztásra nézve enyhén progresszív, de a jövedelem tekintetében arányos, vagy gyengén regresszív.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Lásd Henry J. Aron: *the VAT: Lessons from Europe*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1981, illetve George N. Carlson, *Value Added Tax, European Experience and Lessons from the United States*, Washington, D. C., U. S. Treasury Office of Tax Analysis, 1980



A különböző termékekhez rendelt különböző adókulcsok egy másik problémája, hogy egy olyan adót bonyolít tovább, amelynek fő terhe amúgy is alapvető komplexitása. Ráadásul az arra való törekvés, hogy a tág árucsoportokat használva különböztessék meg a luxuskiadásokat a közszükségleti cikkekre fordított kiadásoktól, gyakran félrevezető lehet. Az élelmiszert például közszükségleti cikknek tekintik, a legtöbb állam nem sújtja forgalmi adóval, vagy ha igen, akkor alacsonyabb kulccsal. Ám töltsenek csak el egy szombat délelőttöt Georgetownban, és érzékelné fogják, hogy az élelmiszerkiadások nagy része ínycsiklandozó luxusköltekezés. Nincs praktikus megoldás arra, hogy a pástétomot adóztassuk, a lönchúst pedig ne.<sup>3</sup>

Ha azt kívánjuk, hogy a hozzáadottérték-adó progresszív legyen, sokkal hatékonyabb megoldás, ha meghatározunk egy alapjövedelemszintet, amelynél az összes fogyasztási kiadás feltételezhetően egy minimálisan szerény életszínvonal biztosítására megy el – mondjuk legyen ez a szegénységi küszöb 110 százaléka. Bármilyen vásárlást nulla kulcsossá tehetünk egyszerűen azáltal, hogy visszatérítjük a közszükségleti cikkek az alapjövedelem szintjét meg nem haladó vásárlásai során kifizetett adómennyiséget. Ilyen megközelítés mellett minden belföldön elfogyasztott termék és szolgáltatás áfa alá esne, a két nagy kivételt az orvosi ellátás és az oktatás jelentené. Ez körülbelül egy 1800 milliárd \$-os adóalapot jelentene, és 180 milliárd dolláros bruttó adóbevételt hozna.

Amennyiben az áfa adókulcsa egységesen 10 százalékos lenne, és egy négytagú családra az alapjövedelem 12 000 dollár lenne, a háztartás évi 1200 dollár adó-visszatérítésben részesülne, amelyet mondjuk negyedévente fizetnének. A jövedelem ezen szintjén tehát egy háztartás összes fogyasztása adómentes lenne.

Kisebbszámú adminisztrációs problémát jelentene annak biztosítása, hogy a különösen szegény emberek – akiknek aránytalanul nagy része szervezetlen és zűrzavaros életet él – tényleg megkapják ezt az adóvisszatérítést; máskülönben a legeslegszegényebbek fizetnének egyedül fogyasztási adót. Ez a probléma hasonlít arra, amikor arról akarunk megbizonyosodni, hogy az élelmiszerbéllyegek [szegényeknek nyújtott élelmiszerutalványok az USA-ban] mindazok számára hozzáférhető-e, akiknek szüksége lehet rájuk. A célba vett alanyok egy része valószínűleg kiesik a résen. A becslések szerint az élelmiszerbéllyegeket csak az arra jogosultak 60-65 százaléka veszi fel.

Jobb analógia a progresszív áfára Új-Mexikó példája, ahol készpénzben visszatéríthető adójóváírást [adóhitelt; refundable tax credit] használnak az állami tulajdonadó és a forgalmi adók regresszív hatásainak ellensúlyozására. A

<sup>3</sup> Az angol eredetiben élelmiszertermékekről is szó van – a magyar olvasó számára talán kézenfekvőbb lenne, ha a lecsókolbászt és a téliszalámit vetnénk össze (a szerk.).

tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogosultak túlnyomó többsége él is a visszatérítés lehetőségével. Az áfa javasolt progresszivitásához legközelebb eső jelenlegi amerikai példa valószínűleg az új-mexikói modell. A 14 évvel ezelőtt elindult program vissztéríthető adókedvezményt tartalmaz, melynek célja más állami adók regresszív hatásainak ellensúlyozása. A maximális készpénz-visszatérítés összege jelenleg 375 dollár évente, és a program évenként több mint 12 millió dollárba kerül az államnak, ami megközelíti a bevételek egy százalékát. Az új-mexikói adóhivatal igazgatóhelyettese szerint a program széles körben jól ismert, és csak kevesen nem adják be az igénylést a jogosultak közül. Az elmúlt év során több mint 100 000 igénylés érkezett visszatérítésekért olyan emberek részéről, akik egyébként nem küldtek volna be állami jövedelemadó-bevallást.

Az új-mexikói átfogó adóvisszatérítési program a szerény jövedelmű családokra korlátozódik. A javasolt progresszív áfa esetében a középosztálybeli családok is az előbbivel azonos mértékű adókedvezményben részesülnének, azaz a vásárlásaikból származó első 12 000 dolláros fogyasztás adómentes lenne. A kedvezmény fokozatosan szűnne meg, hogy a nagyon jómódú – 100 000 dolláros küszöbérték feletti jövedelmű – családok esetében ellensúlyozza az áfa azon tendenciáját, hogy nagyon magas jövedelemszinteken, ahol a jövedelem nagy részét nem fogyasztják el, rendkívül regresszívvé válik. Az alacsony jövedelmű háztartások számára nyújtott teljes, a legtöbb háztartás számára nyújtott részleges adóvisszatérítések kombinációja, valamint az igényjogosultság 100 000 dolláros felső határa az áfát hatékonyan progresszív adóvá teheti mindenki számára, a leggazdagabb 2 vagy 3 százalék kivételével.

### *Egy illusztratív példa*

Vegyünk például három családot. Az első családnak legyen 20 000 dolláros jövedelme, és zéró megtakarítása. 12 000 dolláros fogyasztási cikkekre vonatkozó adómentesség mellett csak 8000 dollárnyi kiadásuk esik adó alá. Az adó összege ekkor 800 dollár (8000 10 százaléka), és az effektív adókulcs a fogyasztás 4 százaléka. A második család 60 000 dolláros jövedelemmel és 10 000 dolláros megtakarítással rendelkezik. 38 000 dollárnyi (50 000-12 000) fogyasztás után fognak adózni, teljes adójuk 3800 dollár, hatékony adókulcsuk pedig 6,33 százalék lesz. A harmadik család 500 000 dolláros jövedelméből 250 000 dollárt költ fogyasztásra. 250 000 10 százalékát, azaz 25 000 dollárt fizet adóként. A fogyasztás hányadában kifejezve adókulcsuk a teljes nominális adókulcs, azaz 10 százalék. Mindamellet, mivel a családnak jelentős megtakarítási kapacitásai vannak, az áfa csupán a jövedelem 5 százaléka, így az [effektív] adókulcs számukra alacsonyabb, mint a 60 000 dolláros jövedelmű család számára.



A nagyon magas jövedelmű családok számára az áfa tehermegoszlása valóban regresszívvá válik, ha az adót a jövedelemhez viszonyítva fejezzük ki. Ez természetesen orvosolható azáltal, ha az áfát egy olyan adócsomag részeként iktatják törvénybe, amely egy felső jövedelemadó-sávot is tartalmaz azon családokra nézve, melyek éves jövedelme meghaladja a 100 000 dollárt. Itt érdemes azt hangsúlyozni, hogy az áfát nem mint egy különálló adófajtát, hanem mint egy átfogó rendszer részét kell szemlélnünk. Amennyiben az áfa hatékony költségvetési bevé尔特ermelő módszer, azonban nagyon magas jövedelmi szintnél regresszivitási problémákat vet fel, akkor ez a problémája nem az áfa „megbéklyózásával”, hanem a leggazdagabbakra kivetett magasabb kulcsú jövedelemadóval oldható meg.

### *Áfa versus progresszív kiadási/fogyasztási adó*

Ebből a szempontból az áfa a fogyasztási adó más, gyakran javasolt fajtáihoz – azaz a progresszív kiadási adóhoz (expenditure tax) vagy a cash flow fogyasztási adóhoz – képest, amelyekben minden el nem fogyasztott jövedelem adómentes, a többi pedig többfokozatú adókulcsok alapján adózik, sokkal elfogadhatóbb. Amíg a fogyasztási adót általában a jövedelemadó helyettesítőjeként ajánlják, addig az áfa feltételezi, hogy jövedelemadó továbbra is létezik. Mivel a nagyon gazdag emberek jelentősen alacsonyabb hányadát fogyasztják el jövedelmüknek, mint a szegények, a kiadási/fogyasztási adót semmiféleképp nem lehetséges hatékonyan progresszívvá tenni magas határadókulcsok bevezetése nélkül. Valójában, ha azt feltételezzük, hogy egy évi 1 millió dolláros jövedelemmel rendelkező személy jövedelme felét megtakarítja, a határadókulcsnak 100 százaléknál is magasabbnak kellene lenni akkor, ha azt szeretnénk, hogy a cash flow fogyasztási adó legalább szerény mértékben progresszív legyen a jövedelem tekintetében. Mivel ez nyilvánvalóan nem lehetséges, az összes ilyen fogyasztási adó ellentmond a fizetőképesség szerinti adózás elvének, vagy pedig a progresszivitást mintegy az életjövedelem egészéhez viszonyítva értelmezi, és emiatt „konfiskáló” (és politikailag elképzelhetetlen) adókulcsokat követel az örökségekre és az ajándékokra. Egy ilyen fajta adó emellett nehezen áthidalható átállási nehézségekkel és a nemzetközi tőkemozgást, valamint az adórendszer más országok adózási rendszerével való összehangolását érintő komplikációkkal járna együtt.

Egy olyan adórendszer, amely az áfát egy hagyományos jövedelemadóval kombinálja, valamint a közszükségleti cikkek fogyasztását a visszatérítéseken keresztül adómentessé teszi, megoldja mindezeket a problémákat, úgy, hogy közben képes megőrizni mind az alacsony határadókulcsokat, mind a fogyasztási adók implicit megtakarításösztönzési hatását. Noha néha bírálják adminisztrációjának bonyolultsága miatt, az áfa egy kiadási adóhoz képest az egyszerűség csodás mintapéldánya.

Mindemellett, amikor egy adót a regresszivitás szempontjából értékelünk, nem elég az adót elkülönítve szemügyre venni. Fel kell tennünk a régi „És hogy van a kedves feleséged” kezdetű vicc kérdését is: mihez viszonyítva? Az áfa néhány idealizált, meredeken progresszív jövedelemadóval összemérve nem különösebben progresszív. De ha a jelenleg fennálló adórendszer egészében vizsgáljuk, progresszivitása kielégítő. Amennyiben az áfából befolyó jövedelem felét arra használnánk, hogy a társadalombiztosítási járulék nagy részét helyettesítsen vele, vagy a kedvezményes orvosi ellátást (Medicare) finanszíroznánk belőle, ennek tisztított hatása nagymértékben progresszív lenne, mert az áfa szinte minden elképzelhető formája jóval kevésbé regresszív, mint a jelenlegi társadalombiztosítási járulék/kereseti adó.

### *A hozzáadottérték-adó alternatív felhasználása*

Én egy olyan áfát preferálnék, mely csak az orvosi ellátást, az oktatást és meghatározott közszolgáltatásokat, úgymint a közlekedést tenné adómentessé. Ez körülbelül 1800 milliárd dolláros adóalapot jelentene. Egy tízszázalékos hozzáadottérték-adó ilyen adóalap mellett 180 milliárd dollár bruttó bevételt eredményezne. Ebből az adóengedményekre mintegy hatvanmilliárd dollárt levonva a tiszta bevétel 120 milliárd dollár lenne<sup>4</sup>. Ezt néhány évre elosztva fokozatosan kellene bevezetni, hogy csillapítsuk az árakra gyakorolt inflációs, és a szimultán jelentkező deflációs jellegű fiskális hatást. Az inflációs hatás természetesen egy egyszeri emelkedést jelentene az árszínvonalban. Ha ezt öt évre elosztanánk, csak évi két százalékponttal (mínusz azok a tételek, amelyeket nem adóztatnak) emelné meg a fogyasztói árindexet.

A pótlólagos bevételt részben a deficit csökkentésére, részben új közkiadásokra, részben pedig a kereseti adók [tb-járulék] egy részének felváltására lehetne felhasználni. Ha 40 milliárd dollárnyi bevétel a kereseti adó csökkenését szolgálná,<sup>o</sup> az adó munkavállalói része kb. 30 százalékkal lenne kevesebb a jelenleginél. Ezt úgy lehetne progresszívvá tenni, hogy hetente az első 100 dollárnyi keresetet

<sup>4</sup> George Carlson 1980-as tanulmánya (Value Added Tax, European Experience and Lessons for the United States, US Treasury Office of Tax Analysis) úgy becsülte, hogy személyenkénti 2000 \$-os közszükségleti cikkekre fordított létfenntartási kiadások mellett a Kincstárnak a hozzáadottérték-adó minden százalékára 4,4 milliárd \$ aggregált adóvisszatérítési kiadása lenne. Én ennél nagyvonalúbb, személyenként mintegy 3000 \$ fogyasztásra kiterjedő visszatérítést javaslok. Ennek alapján az összes visszatérítés költsége 10%-os áfa feltételezése esetén mintegy 66 milliárd \$ lenne, mínusz 5-6 milliárd, amit a magasabb jövedelmű háztartások igényjogosultságának korlátozásán, illetve a kedvezmény nem teljes körű igénybevétele miatt spóroltunk meg.



mentesítenék az adó [járulékfizetési kötelezettség] alól, így a kereseti adó egészének progresszivitása jelentős mértékben javulna. Ez egybevágna a társadalombiztosítási rendszerről alkotott eredeti elképzelésekkel, melyek értelmében a rendszer egy részét állami bevételből kellene finanszírozni.

Szívesen venném, ha a fennmaradó 80 milliárd dollárt a deficit csökkentésére és új, nem hadi jellegű közkiadásokra használnák fel. Mások kétségtelenül amellett fognak érvelni, hogy az új bevételek egy részének a tőkeképződéshez [beruházáshoz] kapcsolódó adózási preferenciák kialakítását kell szolgálnia. Megint mások azt fogják mondani, hogy az egész összeget a költségvetési hiány csökkentésére kellene felhasználni mindaddig, amíg a deficit fenntartható szintre nem csökken.

A vita hasznos dolog és a döntés természetesen heves politikai küzdelem tárgya lesz majd. De egy olyan ember számára, aki egy aktívabb kormányzati szerepvállalásban hisz, fájdalmasan világos az, hogy ez a szerep mindaddig nem lesz növelhető, amíg a deficit az állami bevételek növelése által nem csökkenthető jelentősen.

### ***Hozzáadottérték-adók, megtakarítások, és az adóreform***

Sok liberális barátommal szemben, én igenis hiszek abban, hogy az USA-nak az a baja, hogy a megtakarítási ráták nem elég nagyok. A fogyasztás adóztatása javíthatna ezen. Ugyanakkor ezzel párhuzamosan az adótörvények más, a megtakarításokat továbbra is visszafogó aspektusaival is érdemes foglalkoznunk. Az az 1986-os rendelkezés, amely megszüntette a legtöbb fogyasztási hitel kamatának levonhatóságát az adóalapból, egy nagy lépés volt a helyes irányba. A fennmaradó nagy kibúvó a lakáskiadások adózási kezelése, amely továbbra is túlzott lakásfogyasztásra ösztönzi az embereket, valamint arra, hogy a lakástulajdon megszerzését a pénzügyi megtakarítások helyettesítőjeként használják. Egy, a különböző ipari országok megtakarításait vizsgáló OECD-tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy az USA-ban a „lakásmegtakarítások” a háztartások pénzügyi vagyontárgyainak pótlékaul szolgálnak.<sup>5</sup>

Azáltal, hogy engedélyezték a lakásvásárlási ill. -építési kölcsönök [kamatainak] adóból való leírhatóságát és ezáltal a bankokat rábírták arra, hogy ilyen kölcsönökkel lépjenek piacra, ez a megmaradt preferencia tulajdonképpen a fogyasztói eladósodásra ösztönöz, mégpedig oly módon, hogy a jelentős adókedvezményű hitel olyanokat is „rávett” a lakásvásárlási kölcsönök igénybevételére, akik enélkül

---

<sup>5</sup> *Peter Sturm-Derek Blades*: International Differences and Trend Changes in Savings Ratios, OECD, Paris, 1981.

erre sosem gondoltak volna. Szükségtelen mondanom, hogy ez a fennmaradó kiskapu is regresszív, mivel a ház/lakástulajdonosok, akik ház/lakástulajdonukat fedezetként [hitelbiztosítékként] felhasználva az adóalapból ugyancsak levonható [kamatú] gépkocsikölcsönt is képesek biztosítani a maguk számára, átlagban magasabb jövedelemkategóriába tartoznak, mint a bérlakásban lakók, akik a gépkocsikölcsön-kamatokat adózás utáni dollárjaikból kénytelenek fizetni.

Habár a jelzálogkölcsönök kamatának majdnem korlátlan nagyságú levonhatósága egy megreformált, alacsonyabb határadókulcsokkal dolgozó rendszerben elvben relatíve kevesebbet ér, mégis, mivel kevesebb más lehetséges út van arra, hogy a jövedelmet elrejtsek, relatíve értékesebb. A reform következő szakaszának részeként és a fogyasztási adó irányába történő, a megtakarításokat elősegítendő elmozdulás jegyében a jelzálogkölcsönök kamatainak leírhatóságát csak egy – az átlagos értékű ház jelzálogkölcsöne utáni kamatokat fedező – plafonig szabadna megengedni (a brit adópolitika egy variációja ez). Vagy esetleg a jelzálogkölcsön kamatainak leírhatóságát csak 15 százalékos jövedelemadó-kulcsúakra korlátoznánk (ez a svéd megközelítés). Bármelyik megközelítést alkalmaznánk is, az a jelzálogkölcsön kamatainak leírhatóságát kevésbé regresszívvé tenné, és emellett a költségvetési deficit csökkentésére használható pótlólagos bevételeket is eredményezne. Kevés értelme van annak, hogy egyfelől a hozzáadott értékadót bevezetve, látszólag ösztönözzük a pénzügyi megtakarításokat, másfelől pedig tovább folytatódjon a szűkösen rendelkezésre álló tőke áramlása az adóktól védett lakásépítések területére. Ha komolyan gondoljuk, hogy felszámoljuk a fogyasztást torzító adójogszabályokat, akkor a reformok ki kell terjedniük a lakásügyre is. Ezt az adózási progressziót szolgáló módon is megtehetjük azáltal, ha a szerény értékű házak esetében megőrizzük a kedvezményes adóztatást.

## ***Politikai megfontolások***

A liberálisok nem szeretik az áfát, részben azért, mert az áfa elfogadása, úgy tűnik, előjele a progresszív jövedelemadózás további visszaszorításának. Az én, a progresszív áfa melletti érveimre más liberálisok úgy reagálnak, hogy az én „áfa-márkám” bár technikailag megvalósítható, de politikailag valószínűtlen. Ha elegendő szavazót találok egy elfogadhatóan progresszív áfa keresztülviteléhez, miért nem használom fel őket a jövedelemadó megreformálására? És viszont: ha nincsenek meg a szükséges szavazatok egy igazán progresszív jövedelemadó elfogadtatásához, honnan kerülnek elő majd egy progresszív hozzáadottérték-adó szavazói?

Azt gondolom, hogy ez az elemzés félremagyarázza a politikai realitást. Az 1986-os adóreform során létrejött egy nagy kompromisszum a liberálisok és a



konzervatívok között. A liberálisoknak sikerült valami olyat elérniük, amivel hiába próbálkoztak 1969 óta. Szélesítették az adóalapot, és megszüntettek jó néhány olyan adózási preferenciát, amely ellentmondott mind a hatékonyság, mind a méltányosság elvének. A konzervatívok jelentősen alacsonyabb adókulcsokat kaptak. Összességében úgy gondolom, hogy az 1986-os törvénykezés valós nyereség volt a liberális nézetek és a gazdasági hatékonyság szempontjából. Ki álmodott volna arról, hogy a kínálatoldali fordulat nyolcadik és a Reagan-i elnökség hatodik évében a társasági adók jelentősen megemelkednek, és a tőkenyereséget rendes jövedelemként kezelik, az 1981-es törvényhozás szellemében született, tőkeképződést elősegítő adómentességek nagy részét korlátozzák, vagy megszüntetik? És mégis, az 1986-os törvény – és ebben a legtöbb konzervatív egyetértene velem – reális javulást ígért a gazdasági hatékonyság terén.

Ugyanígy az áfa is egy nagy liberális-konzervatív megegyezés lehetne. Meg lehet és meg kell vitatnunk a pontos részleteket. Ahogy bemutattam, teljes mértékben lehetséges egy olyan hozzáadottérték-adó konstrukció kidolgozása, amely majdnem minden jövedelemszinten progresszív, és amelynek nagyon magas jövedelemszinteken jelentkező regresszivitását más eszközök által ellensúlyozni lehet. Egy ilyen jellegű áfával a konzervatívok egy reális ösztönzött nyernének a pénzügyi megtakarításokra és a küszöbön álló adónövekedés elkerülhetővé válna az üzleti életben. A liberálisok pedig megszereznék a közszolgáltatások helyreállításához és kiterjesztéséhez szükséges összeget, anélkül, hogy új adófizetői lázadást idéznének elő, és anélkül, hogy el kellene fogadniuk a fogyasztási adó egy regresszív formáját. A társadalom pedig egy olyan adót kapna, amely nem veszélyezteti a keresetek és a megtakarítások növekedését elősegítő ösztönzőket, nem csökkenti a közszolgáltatások helyreállítására szánt eszközöket, de ugyanakkor csökkenti a megnyomorító deficitet.

Az adópolitika realitásait figyelembe véve ez egy nagyon jó üzlet lenne.

*Fordította Lóránt Györgyi*

## **6.**

### **Az adóterhek megoszlása**





*Joseph A. Pechman:*

## Az adók tehermegoszlása – hipotézisek és elemzés<sup>1</sup>

### *Incidenciaelmélet*

A napjainkban általánosan elfogadott megközelítés egy adó incidenciáját úgy próbálja meghatározni, hogy nyomon követi mind a megadóztatott áru vagy iparág termelőinek jövedelmére (azaz a forrásokra), mind pedig az egyes családok fogyasztási kiadásaira (azaz a felhasználásokra) gyakorolt hatását. Egy adó adott családra jutó terhe az egyes családtagok mint termelők és fogyasztók által viselt adóteher összege.

### *Az általánosan elterjedt elmélet körvonalai*

Egy adó incidenciája a relatív árakra és a relatív tényezőjövedelmekre gyakorolt hatásától függ. Adóemeléskor illetve új adó bevezetésekor a kormányzat monetáris és fiskális politikáján keresztül akár az általános árszínvonal emelkedését, akár süllyedését vagy szintentartását is elérheti. Következésképpen az incidenciaelemzés szempontjából irreleváns az abszolút árszint. Ami lényeges, az az adónak a magánfelhasználásra rendelkezésre álló *reál*jövedelmek eloszlására gyakorolt hatása; ez pedig nem az abszolút, hanem a relatív termék- és tényezőárakban bekövetkezett változásoktól függ.<sup>2</sup> Hogy ne keverjük össze egy adózási változás incidenciáját a monetáris és fiskális politikának a teljes kibocsátásra gyakorolt hatásával, teljes foglalkoztatást tételezünk fel az adó bevezetése vagy megváltoztatása előtt és után.

Az elemzés tökéletes versenyt, rugalmas árakat és tökéletes tényezőmobilitást tételez fel. Hasonlóan felteszi, hogy a termelési tényezők jövedelme megegyezik határtermékük értékével. Míg rövid távon ezek a feltevések tarthatatlanok lehetnek, ésszerűek lehetnek hosszabb távon, amikor már elvárható, hogy a gazdasági alanyok alkalmazkodjanak a kibocsátás [output] relatív áraiban bekövetkezett változásokhoz.

<sup>1</sup> A közölt szöveg forrása két részlet Pechman alábbi könyvéből: *Pechman, Joseph A., Who Paid the Taxes, 1966-1985?*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1985, 84 o. A részletek: Incidence Theory (24-34.o.), illetve Distribution of Tax Burdens, 1980 (3-10.o.). A részletek kötetünkben való megjelenéséhez a Brookings Institution volt szíves hozzájárulni, amiért ezúton is köszönetet mondunk.

<sup>2</sup> Lásd *Musgrave: Theory of Public Finance*, 364-65.o.; *McLure: Tax Incidence*; valamint *John A. Britain: The Payroll Tax for Social Security*, Brookings, 1972, 32-36. o. és 53-55. o.



A munka és a tőke hozamában bekövetkező változások hatását az elmúlt években számottevő mennyiségű empirikus kutatás tette vizsgálat tárgyává.<sup>3</sup> Történetek erőfeszítések az adófizetők adóra történő reagálását magukba foglaló általános egyensúlyi modellek felépítésére is.<sup>4</sup> Mindazonáltal e kutatás nem volt elég eredményes ahhoz, hogy beépíthető legyen a családi szintű incidenciaelemzésekbe is. Így tanulmányunk céljára feltételezzük, hogy a megtakarítás és a munka kínálata viszonylag rugalmatlan a tényezőhozadék változásaira, és így ezek kínálatát hosszú távon is állandónak vesszük.

Egy adó megnöveli az adóztatott termék vagy termelési tényező árát az adó alá nem eső, vagy alacsonyabb kulccsal adóztatott termékek vagy tényezők árához képest. Következésképp a termelők arra törekednek, hogy egy keményebben adóztatott termelési tényezőtől kevesebbet használjanak fel; a fogyasztók pedig arra, hogy a jobban megadóztatott jószágból kevesebbet fogyasszanak. E relatív árváltozások eredményeképpen egy adó lényeges eltolódást okozhat az iparági munka- és tőkefelhasználásban, illetve a családok fogyasztási szokásaiban.<sup>5</sup> Ezek az allokációs hatások bizonyos jószágoknál lecsökkenthetik a fogyasztók hasznosságérzetét, mégis eltekintünk tőlük, mivel egyrészt a legtöbb adó teljes terheihez képest kicsinek tűnnek, másrészt pedig nem is mérhetők. Ami még hátra van, az a termelési tényezők jövedelmének megváltozása, amely egyrészt az adó megváltozásának, másrészt annak az eredménye, hogy a jövedelem vásárlóereje a fogyasztási javak és szolgáltatások relatív árának eltolódása következtében szintén megváltozik.<sup>6</sup>

Még ha a relatív termék- és tényezőárak az adó bevezetésének hatására megváltoznának is, a relatív reáljövedelmekben nem következne be változás, ha minden

<sup>3</sup> Lásd pl. *Lawrence H. Summers: Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model*, *American Economic Review*, Vol. 71. (1981. szeptember) és *Jerry Hausman, Labor Supply*, in: *Henry J. Aron és Joseph A. Pechman*, szerk., *How Taxes Affect Economic Behavior*, (Brookings, 1981.)

<sup>4</sup> Lásd *John B. Shoven*, *Applied General-Equilibrium Tax Modeling*, *IMF Staff Papers*, Vol. 30. (1983. június); ill. *John B. Shoven és John Whalley*, *Applied General-Equilibrium Models of Taxation and International Trade*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 22. (1984)

<sup>5</sup> Egy adó ugyanígy megnövelheti vagy épp lecsökkentheti a családtagok nem piaci tevékenységét a háztartáson belül. Például a pénzjövedelemre vagy a pénzért vásárolt fogyasztásra kivetett adó arra késztetheti az embereket, hogy kevesebbet dolgozzanak vagy kevesebbet költsenek a piaci javakra, s több szabadidőt „fogyasszanak”.

<sup>6</sup> Minthogy feltételezzük, hogy a kormányzat biztosítja a teljes foglalkoztatást, az adó nem fogja csökkenteni a teljes kibocsátást, mivel deflációs hatását a megfelelő monetáris vagy fiskális politika ellensúlyozni fogja. Egy adó bevezetését gyakran a munkanélküliség megnövekedése kíséri, ami azonban a rossz kormányzati politika számlájára írható, s nem szabad magának az adónak tulajdonítani.

család ugyanazokból a forrásokból ugyanolyan arányban szerezne jövedelmeit, s ha fogyasztásuk megoszlása is ugyanazt a mintát követné. Ilyen esetben minden adó terhe a jövedelemmel egyenesen arányos lenne. Az incidencia (adóteher-viselés) kérdése éppen azért merül fel, mert a termék- és tényezőárak relatív változása az eltérő jövedelmi szintű családokat különböző mértékben érinti.<sup>7</sup> Mindazonáltal gyakran előfordul, hogy figyelmen kívül hagyható a jövedelem felhasználási oldala, mivel az adó által érintettek fogyasztási szokásai hasonlóak;<sup>8</sup> vagy éppen a jövedelem forrásoldalával nem kell törődnünk, mivel a relatív tényezőárak nem változtak.<sup>9</sup>

Az incidenciaelemzésben az egyik legfőbb kérdés az, hogy hogyan értékeljük az adóbevételek kormány általi felhasználását. Nyilvánvaló, hogy a magángazdaságban érvényesülő relatív tényezőjövedelmek és termékárak legalább annyira megváltozhatnak annak eredményeképpen, hogy a kormányzat milyen módon költi el jövedelmét, mint annak hatására, hogy milyen módon [milyen adók útján] szerzi meg. Hogy ne kelljen a magánjövedelmeket sújtó adók hatásának nyomon követéséhez hasonló alapossággal nyomon követni a kormányzati kiadások hatásait is, néhány közgazdász azzal a nem túl valóságos feltevessel él, hogy a kormányzat ugyanúgy költi el az adóbevételeket, ahogy azt az adófizetők tették volna.<sup>10</sup> Mások felteszik, s ez már közelebb áll a valósághoz, hogy a magánkiadások kormányzati kiadásokkal való helyettesítése nem változtatja meg lényegesen a relatív tényező- és fogyasztói árakat.<sup>11</sup> Megint mások a problémát úgy vizsgálják, hogy két vagy több, azonos bevételi hozamú adóegyüttest vetnek össze. Annak feltételezésével, hogy a kormányzati kiadások bármelyik adó vagy adóegyütes mellett

<sup>7</sup> Egy adó incidenciájával kapcsolatosan levonható következtetések alapja nem lehet egyedül a tényezők, illetve a termékek relatív árának megváltozása. A teherviselés megoszlása függ a megadózott és az adó alá nem eső jóságok keresletének rugalmasságától, a tőke és munka közötti helyettesítés rugalmasságától, a termelési tényezők kiinduló arányától, valamint a fogyasztási határhajlandóságtól.

<sup>8</sup> Például kevésbé tűnik ésszerűnek azt hinni, hogy a jövedelmi skála egyik végén a munkaintenzív, a másik végén pedig a tőkeintenzív termékek és szolgáltatások fogyasztása aránytalanul nagy. Ennélfogva egy általános munka- vagy tőkeadóknak a családi költségvetésre rótt terhe figyelmen kívül hagyható.

<sup>9</sup> Valószínűtlen, hogy a relatív tényezőárak egy általános fogyasztási adó vagy hozzáadottérték-adó hatására, vagy olyankor, ha a különböző iparágakban a tényezőarányok megegyeznek, megváltozzanak.

<sup>10</sup> Lásd pl. *Harberger*: Incidence of the Corporation Income Tax, 224. o.

<sup>11</sup> Például valószínűleg igaz, hogy a társadalombiztosítás juttatásait élvezők kiadásai nem sokban különböznek a társadalombiztosítási járulékot fizetők elmaradt kiadásaitól. Lásd *Britain*, Payroll Tax for Social Security, 50. o.



pontosan ugyanazok lesznek, elkerülhetőek a különböző kormányzati kiadási struktúrák összehasonlításából eredő komplikációk.<sup>12</sup>

E tanulmány elméleti háttere a különbözeti incidenciafelfogás, amely a lineáris jövedelemadókat használja az összevetés alapjául. A kérdés, amit a különbözeti incidenciafelfogás megválaszolni próbál, az, hogy mennyiben különbözik a jelenlegi adórendszer mellett a háztartások rendelkezésre álló jövedelmének eloszlása attól, amit akkor tapasztalnánk, ha a szövetségi, állami és helyi önkormányzati adókat ugyanakkora bevételt biztosító arányos jövedelemadóval váltanák fel.<sup>13</sup> Az adórendszer minden adójára külön elvégezve ezt az elemzést, majd az eredményeket összeadva jutunk el az egész adórendszer disztribúciós hatásához. Az aggregált terhek az egyes adók terheinek összegeként adódnak, mivel az egyes adókat ugyanazzal az azonos hozamot biztosító adóval – a lineáris jövedelemadóval – vetettük össze.<sup>14</sup>

### *Az elmélet következményei*

A kompetitív modell az alábbi következtetéseket sugallja az Egyesült Államok főbb adóinak incidenciájára vonatkozóan:

1. A *személyi jövedelemadó* valószínűleg nem hárul át, ha a dolgozók, illetve a beruházók nem változtatnak a ledolgozott munkaórák számán, illetve a megtakarítás mértékén az adókulcs változásaira reagálva. A munkaerőpiacon kínálatlall fellépő összes csoport közül nyilvánvalóan leginkább a fiataloknak és a nők egy részének munkaerőpiaci részvételét vagy munkaidejét befolyásolja a jövedelemadó, de ennek a teljes munkaerő-kínálatra gyakorolt hatása csekély.<sup>15</sup> Amikor a

<sup>12</sup> Ez a feltevés viszont más nehézségeket okoz. Először is biztosra veszi, hogy a két adó [ill. adóegyüttes] marginális hatása a két esetben különböző adófizetési kötelezettséggel rendelkező adófizetőkre megegyezik. Másodszor, az adórendszer változásának a relatív árakra gyakorolt hatásából következőn pénzben mérve megváltozhat a javak és szolgáltatások változatlan szerkezetben való megvásárlásához szükséges adóbevétel. Lásd *Musgrave*, *Theory of Public Finance*, 211–217. o.

<sup>13</sup> A referenciaként szereplő adó tehát a korrigált családi jövedelemre vonatkozó, kivételeket, engedményeket nem tartalmazó lineáris jövedelemadó.

<sup>14</sup> Ezt a technikát először *Musgrave és társai* használták a *Distribution of Tax Payments by Income Groups* 5–8. ill. 37–39. oldalain. A módszer frissebb alkalmazása található *Richard A. Musgrave, Karl E. Case és Herman Leonard* *The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits* c. munkájában, *Public Finance Quarterly*, vol. 2, 1974. július

<sup>15</sup> A vonatkozó irodalom áttekintését lásd *Barry P. Bosworth*: *Tax Incentives and Economic Growth*, Brookings, 1984, 133–144. o. Viszonylag jelentős munkaerő-kínálati hatásokat mutatott ki *Jerry A. Hausman* *Labor Supply* c. munkájában. Ha a további kutatás megerősíti Hausman becsléseit, a személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulék/kereseti adó a jelen tanulmányban feltételezett tehermegoszlási hatásait módosítani kell.

gazdaság teljes vagy közel teljes foglalkoztatás mellett működött, a magánszféra megtakarítási rátája hosszú évekig állandó maradt, az adó összerheiben és összetételében bekövetkezett komoly változások ellenére is.<sup>16</sup> Ha az összes ledolgozott munkaóra és a megtakarítás viszonylag rögzített, a jövedelemadó azokat terheli, akikre ki van vetve. Ez azon az előfeltevésen nyugszik, hogy az adó kivetése – mivel nincs hatással a termelékenységre – nem változtatja meg a termelési tényezőknek sem a keresletét, sem a kínálatát, s hogy ezáltal a tényezők felhasználásának arányai is változatlanul maradnak. Így aztán nincs olyan ok, amiért a vásárlóknak az adó bevezetése után többet kellene fizetniük a tőke vagy munka egy adott mennyiségéért, mint azt megelőzően. Miután az adó nem változtatja meg a relatív termékárakat, terhe nem hárul át a háztartások költségvetési korlátjának felhasználási oldalára.<sup>17</sup>

2. Egy általános [egységes kulcsú] forgalmi adó [itt: general sales tax] a fogyasztókat összkiadásaik arányában sújtja, mivel az adó nem változtatja meg a relatív árakat, és így nem befolyásolja a fogyasztási szerkezetet.<sup>18</sup> A fogyasztási adók [excise taxes] megváltoztatják az árarányokat, így végső soron azokat terhelik, akik az adó alá eső árucikkeket fogyasztják. A jövedelem forrásoldalára mindazonáltal nem hárul teher, mivel a megadóztatott iparágból kiszoruló bármekkora tőke és

<sup>16</sup> Lásd *Edward A. Denison: A Note on Private Saving*, *Review of Economics and Statistics*, vol. 40, 1958. augusztus; *Paul A. David és John Scadding: Private Savings: Ultrarationality, Aggregation and 'Denison's Law'*, *Journal of Political Economy*, vol. 82, 1974. március–április. *Warren E. Weber* (The Effect of Interest Rates on Aggregate Consumption, *American Economic Review*, vol. 60, 1970. szeptember) úgy találta, hogy a kamatláb növekedése *csökkenti* a fogyasztói megtakarításokat. Ugyanakkor *Colin Wright: Saving and the Rate of Interest* (in: *Arnold C. Harberger–Martin Bailey*, szerk.: *The Taxation of Income from Capital*, Brookings, 1969, 275–300. o.) c. tanulmánya szerint a fogyasztói megtakarítás kamatrugalmassága 0,18 és 0,27 közötti tartományban mozog. *Michael J. Boskin* becslése a legmagasabb (0,4); lásd *Taxation, Saving, and the Rate Interest*, (2. rész), *Journal of Political Economy*, vol. 86, 1978. április. *E. Philip Howrey és Saul H. Hymans* szerint (The Measurement and Determination of Loanable-Funds Saving, *Brookings Papers on Economic Activity* 3: 1978) viszont a kamatrugalmasság nullához közeli. Senki sem becsülte a kamatlábaknak a teljes magánmegtakarításokra gyakorolt hatását.

<sup>17</sup> Egy progresszív adó az alsóbb jövedelemcsoportok által fogyasztott javak keresletéhez viszonyítva relatíve csökkenti a legfelső jövedelmi osztályok által fogyasztott áruk keresletét. A kiadási struktúrában hasonló jellegű változást okozna külön (egyedi) fogyasztási adók bevezetése is. Ahogy a fejezetben korábban már megjegyeztük, az ilyen változások hatását elemzésünk nem veszi figyelembe.

<sup>18</sup> Ha a teljes jövedelem elfogyasztásra kerülne, az általános fogyasztási és a lineáris jövedelemadó incidenciája azonos lenne. Ilyen esetben a két adó minden háztartást a teljes jövedelemből való kezdeti részesedésével arányosan sújtana, s értelmetlenné válna a jövedelem forrásaira és felhasználásaira nehezedő terhek szétválasztásával próbálkozni. Ám ha valamekkora jövedelem-megtakarításra kerül, a két adó incidenciája eltérővé válik. A lineáris jövedelemadó ekkor arányosan terheli a jövedelmet (forrásoldal), míg az általános fogyasztási adó a fogyasztással arányos (felhasználásoldal).



munkaerő a meg nem adóztatott iparágakban végül is korábbi (eredeti) jövedelmével megközelítőleg megegyező jövedelemhez jut.<sup>19</sup>

3. A társasági formájú vállalatokra kivetett nyereségadó (társasági jövedelemadó) bevezetésekor lenyomja a hozadéki rátákat a társasági szektorban. Ez egy bizonyos mennyiségű tőkét arra késztet, hogy elhagyja a társasági szektort, s átmenjen a nemtársasági szektorba, ahol közvetlenül az adó bevezetése után a hozadéki ráták magasabbak. Ahogy a tőkekínálat emelkedik a nemtársasági szektorban, a hozadéki ráták úgy esnek, s ez a jövedelmezőségcsökkenés addig folytatódik, amíg az adózás utáni nettó hozamok ki nem egyenlítődnek a két szektorban. Így az adó bevezetése után az összes tőke hozadéki rátája csökken, mégha a vállalati nyereségadót csak a társasági szektorban működő tőkére vetik is ki.<sup>20</sup> Továbbá feltételezve, hogy a megtakarítások összkínálata állandó, a munka jövedelme változatlan marad, s az adó teljes terhét a tőke viseli. A vállalati nyereségadónak a jövedelem felhasználására gyakorolt hatásától eltekintünk, mivel nincs bizonyítékunk arra vonatkozóan, hogy bármely jövedelmi osztályba tartozó fogyasztók arányosan többet vagy kevesebbet költenének a társasági szektorból származó termékekre, mint az akármelyik másik jövedelmi osztályba tartozó fogyasztók.<sup>21</sup>

4. Miután a földkínálatat rögzített, a föld esetében a *tulajdonadót* az adó első kivetése (bevezetése) vagy emelése esetén a földtulajdonosok viselik.<sup>22</sup> Az épületekre kivetett tulajdonadónak a jövedelemforrásokra gyakorolt hatása nagyjából

---

<sup>19</sup> Browning és Johnson feltételezik, hogy a háztartási fogyasztás jövedelemhez mért aránya nem változik, ha egy évnél hosszabb időtartamot veszünk figyelembe. Következésképp a fogyasztásra kivetett [forgalmi] adók a jövedelem forrásoldalára nem jelentenek külön terhet. Sőt, mivel a legtöbb transzferkifizetés indexált, azt állítják, hogy a transzferek élvezőit a fogyasztásra kivetett adók egyáltalán nem terhelik. Ennek megfelelően a szerzők úgy tekintik, hogy a fogyasztásra kivetett adók összes terhét a tényezőjövedelmek viselik. L. *Browning-Johnson: The Distribution of the Tax Burden* (American Enterprise Institute, 1979) 2. fejezet.

<sup>20</sup> Azzal a feltételezéssel élve, hogy a gazdaságban a megtakarítások összkínálatát nem befolyásolja az adózás utáni hozadéki ráta, megmutatható, hogy az adózás előtti hozadéki ráta az adó bevezetése után összgazdasági szinten változatlan marad, még akkor is, ha az adózás előtti hozadéki ráta a társasági szektorban végül is magasabb lesz, mint a nemtársasági szektorban.

<sup>21</sup> Ha a megtakarítás reagálóképes a hozadéki ráta változásaira, a vállalati nyereségadó hosszú távon részben áthárulhat a munkaerőre. (Lásd *Martin Feldstein: Tax Incidence in a Growing Economy with Variable Factor Supply*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 88, 1974. november; *Boskin: Taxation, Saving, and the Rate of Interest*; valamint *Summers: Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model*.)

<sup>22</sup> Ahogy azt korábban megindokoltuk, amikor egy bizonyos termelési tényező kínálata rögzített, mindenképpen a termelési tényező tulajdonosainak kell az adót viselniük. Mindemellett, ha a termőföld kínálata változó lenne, a földadó megnövelné a föld árát, s az adó terheinek legalább egy részét a fogyasztók viselnék. Lásd *Peter Mieszkowski: The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?*, *Journal of Public Economics*, vol. 1, 1972. április.

megegyezik a vállalati nyereségadóéval.<sup>23</sup> Ha a megtakarítások összkínálata (s ezáltal a beruházás) nem reagál a hozadéki rátára, akkor egy, az épületekre kivetett részleges vagy általános tulajdonadó az alacsonyabb hozadéki rátákon keresztül ugyanúgy áthárul az általában vett tőketulajdonosokra, mint ahogy azt a vállalati nyereségadó esetében láttuk.<sup>24</sup> A felhasználási oldalon a tulajdonadó hatására a lakásszolgáltatások és az egyéb, épületekben termelt javak és szolgáltatások árai más termékekéhez viszonyítva megemelkednek.<sup>25</sup> Mivel (éves bázison számolva) a jövedelem emelkedésével annak lakhatásra költött hányada csökken, ez azt sugallná, hogy a tulajdonadó terhei is csökkennek a családi jövedelem emelkedésével. Azonban, ha a családokat hosszabb távú – több évi – jövedelmük alapján csoportosítjuk, akkor a lakhatási kiadások jövedelemrugalmassága magasabb lesz, mint amikor csupán egy évet veszünk alapul.<sup>26</sup> Ráadásul a jövedelmi szintek közötti különbség jelentősége a relatív árváltozások hatásában valószínűleg kicsi, még akkor is, ha a permanens jövedelemre vonatkozó rugalmasság kisebb egynél – részben azért, mert bizonyított, hogy a lakbérek növekedésével a tőkeérték és a bérleti díjak hányadosa növekszik; s részben azért, mert a kereskedelmi és ipari létesítmények, épületek tulajdonadója beépül (visszatükröződik) a magasabb jövedelmi osztályokba sorolt családok által fogyasztott cikkek relatív áraiba(n).

<sup>23</sup> Ez csak az egykulcsos tulajdonadóra igaz. Minthogy a tulajdonadók önkormányzatok közötti (és településen belüli) eltérései nagyok, a tulajdonadó a többkulcsos fogyasztási adóhoz hasonlóan még differenciális hatással is jár. (Lásd *Mieszkowski: The Property Tax.*) Ebben a tanulmányban csupán az *átlagos* tulajdonadót költjük jövedelmi osztályokhoz, az átlagostól eltérő mértékű tulajdonadók differenciális hatásaitól eltekintünk.

<sup>24</sup> A vállalati nyereségadóhoz hasonlóan az építményadó (épület-tulajdonadó) ugyancsak áthárulhat részben a munkaerőre, ha a megtakarítás hosszú távon érzékeny (rugalmas) a hozadéki rátára. Lásd *Feldstein: Tax Incidence in a Growing Economy with Variable Factor Supply*; ill. *Boskin: Taxation, Saving and the Rate of Interest.*

<sup>25</sup> Ha a tulajdonadó tökéletesen általános, s a megtakarítások kínálata a hozadéki ráta változásaira teljesen érzéketlen lenne, a lakásszolgáltatások ára nem emelkedne meg a többi jószág és szolgáltatás árához viszonyítva. Az [ingatlanokon végzett] értéknövelő beruházásokra vonatkozó tulajdonadót [property tax on improvements] azonban általában csak épületekre vetik ki (gépi berendezésekre és készletekre csupán néhány USA-tagállamban), így manapság ez a gyakorlatban nem működik általános tőkeadóként. Ha az lenne, a felhasználási oldalra nem jelentene külön terhet.

<sup>26</sup> Vita tárgya, hogy mekkora is a lakhatási kiadásoknak a permanens jövedelemre vonatkozó rugalmassága. Egyes szerzők (Leeuw és Aaron) szerint a lakáskiadások durván arányosak a permanens jövedelemmel (azaz rugalmasságuk 1,0 körül van). Lásd *Frank de Leeuw: The Demand for Housing: A Review of Cross-Section Evidence, Review of Economics and Statistics*, vol. 53, 1971. február; valamint *Henry Aaron: Shelter and Subsidies: Who Benefits from Federal Housing Policies?*, Brookings, 1972., 212–213. o. Ugyanakkor Carliner becslései – amelyek négyéves periódust figyelembe véve alakítják ki a családok jövedelemrangsorát – azt mutatják, hogy a rugalmasság saját tulajdon esetén 0,6–0,7, lakásbérlet esetén 0,5 körül mozog. Lásd *Geoffrey Carliner: Income Elasticities of Housing Demand, Review of Economics and Statistics*, vol. 55, 1973. november, 531. o.



5. Ahogy a személyi jövedelemadóról, úgy a kereseti adóról [bérjárulékról] is feltételezzük, hogy a dolgozókat terheli, mivel a nettó fizetésnek az adó által előidézett csökkenése nem készíti a dolgozókat a munkaerő-állományból való kilépésre [visszahúzódtásra a munkaerőpiacról]. Ilyen körülmények között ugyanakkora számú dolgozó keres ugyanannyi állást. [A munkakínálat nem változott.] Mint-hogy az adó bevezetésének hatására a munkások nem lettek termelékenyebbek, a munkaadóknak semmi okuk nincs arra, hogy magasabb bruttó javadalmazást kínáljanak. Ha viszont az adó bevezetése előtti javadalmazás nem változott, akkor a dolgozók viselik a kereseti adó terhet.<sup>27</sup> Ez az okoskodás érvényes marad attól függetlenül, hogy a munkaadók vagy a dolgozók fizetik a bérjárulékot/kereseti adót.<sup>28</sup>

### *A feltételek megváltoztatásának hatásai*

Noha a fenti elemzési kereteket sok közgazdász elfogadja, némi szkepticizmus tapasztalható az eredményeket illetően, amit a kiinduló feltevések valóságérthetőségével szokás indokolni.<sup>29</sup> A piacokon nem tökéletes a verseny, a munkaerő és a tőke még hosszú távon sem feltétlenül mobil [mozgékony]. Ezen felül sok közgazdász nem fogadja el azt az állítást, miszerint a megtakarítások kínálatára vagy a munkakifejtésre az adózás csak kevésbé van hatással. Határozottan állítják, hogy más – szerintük realisztikusabb – feltevések talaján állva a fenti elemzések más eredményekre vezetnének – legalábbis a vállalati nyereségadó, a tulajdonadók és a munkáltatót sújtó kereseti adók/bérjárulékok esetében.<sup>30</sup>

A társasági formában működő vállalatokra kivetett vállalati nyereségadóra vonatkozólag találkozunk olyan állítással, miszerint nincs bizonyíték arra, hogy az Egyesült Államokban a nem részvénytársasági formában működő vállalkozások bővültek volna az adó eredményeképpen a vállalati szektor rovására. Az üzleti vállalkozások által termelt nemzeti jövedelem társasági formában működő vállalatoktól származó hányada az 1929-es 58%-ról – csak átmeneti megtorpanásokkal –

<sup>27</sup> Még abban az esetben is, ha a munkaerő a béradó bevezetésére a munkaerő-állományból való kilépéssel vagy a munkaórák számának csökkentésével reagálna, nem feltétlenül lenne képes másra áthárítani az adó terheit. Noha ilyen körülmények között a berráták emelkedhetnek, a foglalkoztatás szintje valószínűleg csökkenne, és – a munkakereslet rugalmasságára tett plauzibilis feltételek mellett – az aggregált bérkifizetés legalább annyival csökkenne, mint amekkora összeget az adó kifizetése jelent.

<sup>28</sup> Az állampénzügyek (public finance) legtöbb szakértője szerint a kereseti adó gazdasági hatása ugyanaz, akár a munkaadóra, akár a munkavállalókra van kivetve (vö. például *Musgrave és Musgrave: Public Finance in Theory and Practice*, p. 406).

<sup>29</sup> E vélemény következményeit lásd bővebben *Musgrave és Musgrave* i. m. 496. o.

<sup>30</sup> Újra hangsúlyoznunk kell, hogy a szerző nem feltétlenül ért egyet akár a következő, akár a korábban ismertetett feltevésekkel, vagy a belőlük levonható következtetésekkel.

1982-ig 75%-ra nőtt.<sup>31</sup> A növekedés legnagyobbbrészt a mezőgazdaság – melyben a vállalati formában folyó gazdálkodás nem jelentős – súlyának viszonylagos visszaeséséből adódott. De még a gazdaság más területein sem tapasztalható, hogy a vállalati termelés visszaesett volna a második világháború utáni vállalati jövedelemadó-kulcsok hatására. Ha az adó eredményeképpen a tőke nem csoportosul át a társasági formából a nemtársasági formában működő vállalkozási szektorba, az adó terheit teljes egészében a vállalatok [résztvénytársaságok] tőketulajdonosai viselik.<sup>32</sup> A nemzetijövedelem-számítások a vállalati nyereségadót a vállalatokra nehezedő közvetlen adóként kezelik, így megfelelnek annak a nézetnek, miszerint ez az adó nem hárítható át.<sup>33</sup>

Feltételezve, hogy a vállalati nyereségadó befolyásolja a vállalatok árképzését és kibocsátását, kimutatható még egy eltérés a korábbi eredményektől. A klasszikus nézet szerint a vállalati nyereségadó rövid távon nem hárítható át, függetlenül attól, hogy a vállalat versenyző vagy monopolizált piacon működik.<sup>34</sup> A gondolatmenet a következő: maximális profit akkor érhető el, amikor egy pótlólagos egység termelése ugyanakkora költséggel jár, mint amekkora az eladásából származó bevétel. Feltételezve, hogy a vállalat profitja maximalizálására törekszik, a kibocsátás és az árak azon szintje, amely az adó bevezetése előtt maximális profitot eredményezett, az adó bevezetése után továbbra is profitmaximalizáló kibocsátás- és árszint marad. Következésképpen, a vállalati nyereségadó nincs hatással az árdöntésekre.

E nézet ellen az az érv hozható fel, hogy manapság a piacok sem nem tökéletesen kompetitívek, sem nem teljesen monopolizáltak, s hogy a vállalatok nem profitjuk maximalizálására törekednek. E piacokon a vállalatok rendelkeznek akkora piaci erővel/hatalommal, hogy olyan árat határozzanak meg, ami fedezi az általuk költségnek tekintett kiadásokat valamint a profitrést. A vállalatok költségelemnek tekinthetik a nyereségadót is, és áraikat az adó fedezéséhez elégséges mértékben emelhetik. Egy másik gondolatmenet szerint a vállalatok célul tűzhetik maguk elé a befektetett tőke egy bizonyos szintű hozadéki rátájának biztosítását. Ha ezt a hozamot az adó bevezetése után is fenn akarják tartani, az adónak mindenképpen át

---

<sup>31</sup> Lásd *Joseph A. Pechman: Federal Tax Policy*, 4th ed., Brookings, 1983., 138. o.

<sup>32</sup> Ezzel feltételezzük, hogy a megtakarítások összkínálata változatlan marad. Vesd össze a 20. lábjegyzettel.

<sup>33</sup> A vállalati jövedelemadó nemzetgazdasági elszámolásokban való kezelését illetően lásd *The National Income and Product Accounts of the United States, 1972-76 Statistical Tables*, U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, U.S. Government Printing Office, 1981.

<sup>34</sup> A „rövid táv” olyan időtartam, amely túl rövid ahhoz, hogy a vállalatok tőkeállományukkal a keresleti vagy kínálati feltételek megváltozásához igazodjanak. A „hosszú táv” olyan időtáv, amelyen a tőkeállomány nagysága változtatható.



kell hárulnia – vagy előretolódva a fogyasztókra, vagy hátratulódva a dolgozókra, esetleg egyszerre részben előre, részben hátra.<sup>35</sup> Egy további lehetséges eset, hogy egy iparág vezető vállalatai felemelhetik áraikat, hogy az adót fedezzék, s az adó pusztán „védőernyőt” képez, mely alatt a kevésbé hatékony vagy marginális termelők is megélhetnek.<sup>36</sup>

Az épületekre kivetett tulajdonadó magasabb árak formájában szintén áthárulhat a fogyasztókra, ugyanolyan módon mint a nyereségadó; azaz annyiban, amennyiben a tulajdonosok nem próbálják maximalizálni profitjukat és elegendő piaci erővel rendelkeznek, képesek lehetnek a lakbérek emelésére az adó bevezetése után. Ezen felül bizonytalanok tűnik a tulajdonadó incidenciája, ha a megtakarítás képes reagálni a hozadéki ráta változására. Ilyen körülmények között a tulajdonadó bevezetésének hatására kezdetben csökken az ingatlan-tulajdon hozadéki rátája, ám ez a csökkenés végül is elbátortalanítja az új befektetéseket, s csökkenti az ingatlanlankínálatot. Az eredmény: emelkednek az épületekben (lakóhelyiségekben) előállított szolgáltatások árai. Így ahelyett, hogy az adóteher az ingatlan-tulajdonosokon maradna, a lakóépületekre kivetett tulajdonadó terhe a bérlőkre hárul. A saját tulajdonú lakásban lakók, akik tulajdonképpen saját lakásuk bérlői, szintén viselni kénytelenek a lakástulajdon-adó terheit, de mint „lakásszolgáltatás-fogyasztók”, s nem mint lakóingatlan-tulajdonosok.<sup>37</sup> Hasonlóan, az egyéb épületadók sem a szóban forgó ingatlanok tulajdonosait terhelik, hanem áthárulnak az általában vett fogyasztókra. E feltételezéseket építik be a nemzetijövedelem-számításokba, ahol az állami és helyi ingatlanadókat indirekt üzleti adónak tekintik.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Lásd *Marian Krzyzaniak és Richard A. Musgrave*: The Shifting of the Corporation Income Tax, Johns Hopkins Press, 1963, 1–3. o. Ezt az álláspontot közgazdász körökben hevesen vitatják. Az ellentétes vélemény alátámasztását lásd *Richard E. Slitor*: Corporate Tax Incidence: Economic Adjustments to Differentials under a Two-Tier Tax Structure és *Richard Goode*: Rates of Return, Income Shares, and Corporate Tax Incidence, mindkét tanulmány in: *Marian Krzyzaniak* (szerk.): Effects of Corporate Income Tax, Wayne State University Press, 1966. Lásd még *John G. Cragg, Arnold C. Harberger, Peter Mieszkowski*: Empirical Evidence on the Incidence of the Corporation Income Tax, Journal of Political Economy, vol. 75., 1967. december, 811–821. o. A vita folytatását lásd *Marian Krzyzaniak és Richard A. Musgrave*: Corporation Tax Shifting: A Response, Journal of Political Economy, vol. 78, 1970. július–augusztus, 768–773. o.; valamint a folyóirat ugyanazon számában *Cragg, Harberger és Mieszkowski*: Corporation Tax Shifting: Rejoinder, 747–777. o.

<sup>36</sup> Tax Reduction and Tax Reform: When and How, Committee for Economic Development, New York, CED, 1957. május, 24–25. o.

<sup>37</sup> Lásd *Dick Netzer*: Economics of the Local Property Tax, Brookings, 1966. A fenti körülmények között a teljes adóteher csak akkor hárulhat át áremelkedés formájában, ha vagy a lakásszolgáltatások kereslete tökéletesen rugalmatlan vagy kínálata tökéletesen rugalmas (azaz, ha állandó a költség szinten lehet a lakásszolgáltatást előállítani).

<sup>38</sup> A földadó ugyanígy az indirekt üzleti adók között szerepel, ám ennek nyilvánvalóan az az oka, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján nem lehet elkülöníteni a földadót az egyéb ingatlanadóktól — s nem az, hogy feltételezhetnénk, ez az adó is áthárul.

Ricardo óta jóformán minden közgazdász elfogadja azt a tételt, miszerint a csupasz földre kivetett földadó [tax on unimproved land] bevezetése vagy emelése a földtulajdonosokat sújtja.<sup>39</sup> Ám néhány közgazdász még ezt a tételt is támadja a következő gondolatmenetet követve: Ha a tulajdonadót a földre és az újratermelhető tőkejavakra egyidejűleg vetik ki, azok a befektetők, akik amúgy földet vásárolnának, nem érhetnek el pénzüik után magasabb hozamot azáltal, hogy [föld helyett] más befektetési formát keresnek. Ily módon eszerint az álláspont szerint egy általános tulajdonadó minden eszköz hozadéki rátáját egyaránt csökkenti,<sup>40</sup> s ugyanúgy, ahogy a vállalati nyereségadó, általában véve a tőketulajdonosokat terheli.

Azt a megállapítást, miszerint a *bérjárulék* terheit a keresők viselik, a következtetés háttérében meghúzódó közgazdasági modellt ellenző közgazdászok vitatják. Az alternatív nézet szerint irreális tökéletesen racionális viselkedést feltételezni a munkaerőpiacon, s figyelmen kívül hagyni a nagyvállalatok és a szakszervezetek közötti kollektív alkumegállapodások lehetséges következményeit. A szakszervezeteknek sikerülhet elérni azt, hogy a vállalatvezetés emelje a bruttó béreket a béradó bevezetése vagy emelése után. Ha a vállalatok elegendő piaci erővel rendelkeznek, a költségnövekedést érvényesíthetik áraikban, s ezzel az adó legalább egy részét a fogyasztókra háríthatják. A munkajövedelmek részesedése így állandó marad a teljes nemzeti jövedelemből, ám a munkaintenzív javak és szolgáltatások ára a többi árhoz viszonyítva nő.

### ***Ki fizette az adókat?***

[A továbbiakban némileg rövidítve adjuk közre a szerző 1966–85-ös időszakra vonatkozó *számszerű vizsgálatainak* konkrét hipotéziseit és eredményeit.]

<sup>39</sup> Lásd *David Ricardo: On Principles of Political Economy and Taxation* in: Piero Sraffa (szerk.): *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Cambridge University Press, 1951., I. kötet, 10. fejezet.

<sup>40</sup> Tegyük fel, hogy 10% a kamatláb és 1%-os tulajdonadót vetnek ki minden tőkére. Ha egy telek 100 \$-t ért az adó kivetése előtt, akkor éves hozadéka 10 \$ bérleti díj volt. Az adó hatására a nettó (adózás utáni) bérleti díj 9 \$-ra fog csökkenni; ám mivel az adó minden tulajdonra általánosan érvényes, a kamatláb is lecsökken 10-ről 9%-ra; így a föld értéke változatlanul 100 \$ marad. Így tehát a földadót nem tőkésítik, hanem a bérleti díj terhére fizetik. Ugyanezt a következtetést kaphatjuk úgy is, ha abból indulunk ki, hogy az eltérő helyi földadók befolyásolják a földek relatív árát az egyes közigazgatási körzetekben. Ha egy körzetben torzító hatású földadót vetnek ki, ez a (mobil) tőke országos szintű reallokációjához vezet, és ezáltal csökkenti a tőke adózás utáni hozadékát a szóban forgó adót kivető közigazgatási egység által beszedett adó nagyságával. Lásd *Peter Mieszkowski és George R. Zodrow: The Incidence of the Local Property Tax: A Reevaluation*, National Bureau of Economic Research, 1984. október.



# 1. táblázat

## A tanulmányban használt incidenciatelvéések

	1. változat	2. változat	3. változat
Adó neve és az adóteher hozzárendelése	a b c	a b	a b c
<i>Személyi jövedelemadó</i> Adófizetőkhez	x x x	x x	x x x
<i>Forgalmi és fogyasztási adók</i> Az adóztatott termék fogyasztóihoz	x x x	x x	x x x
<i>Vállalati nyereségadó (társasági formájú vállalatokra)</i> Az osztalékokra A tulajdon utáni jövedelmekre általában Fele az osztalékokra, fele a tulajdon utáni jövedelmekre általában Fele az osztalékokra, negyede a fogyasztásra, negyede a dolgozók javadalmazására Fele a tulajdon utáni jövedelmekre általában, fele a fogyasztásra	 x x  x   	 x x     	   x  x x
<i>A föld után fizetett tulajdonadó</i> A földtulajdonosokra A tulajdon utáni jövedelmekre általában	 x x x	 x x  	 x x x  
<i>Építmények stb. (értéknövelés) után fizetett tulajdonadó</i> A lakásra és a fogyasztásra A tulajdon utáni jövedelmekre általában Fele a lakásra és a fogyasztásra, fele a tulajdon utáni jövedelmekre általában	 x x x x  	 x x   	 x x   x
<i>Munkavállalók kereseti adója (tb hozzájárulása)</i> A dolgozók javadalmazására	x x x	x x	x x x
<i>Munkáltatói bérjárulék</i> A dolgozók javadalmazására Fele a dolgozók javadalmazására, fele a fogyasztásra	 x x x  	 x x	 x x x

A táblázatban összefoglalt mind a nyolc incidenciatelvéés-változatban feltételezzük, hogy a személyi jövedelemadó terhe nem hárítható át az adófizetők által, valamint hogy az általános forgalmi adók és a fogyasztási adók terhet a fogyasztók az adóztatott termékből való fogyasztásuk arányában viselik. Az egyes változatok közti különbségek a társasági adó, a tulajdonadó és a bérjárulék/kereseti adó incidenciájára tett eltérő telvééseken alapulnak.

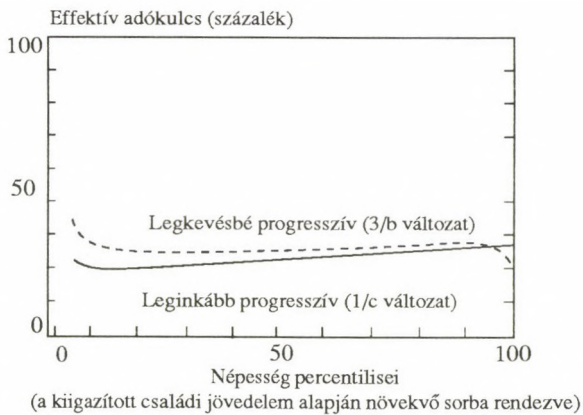
## Az adóterhek megoszlása 1980-ban

Az elemzés legfőbb megállapításait az 1. ábrán mutatjuk be. Az ábrán a népesség jövedelem szerint növekvő sorba rendezett percentiliseire (egyszázaléknyi csoportjaira) vonatkozó effektív adókulcsok láthatóak 1980-ban a legkevesbé, illetve a leginkább progresszív incidenciatelvéések mellett. A leginkább progresszív telvééseket (a fenti táblában szereplő 1/c változat) használva az 1980-as évi effektív adókulcsok a jövedelmi skála alsó végére számított 20 százaléktól a skála felső

végén számított 27 százalékgig terjedtek. A legkevésbé progresszív feltevések (a táblázatban szereplő 3/b variáns) mellett az effektív adókulcs a jövedelemeloszlás alsó végén 30 százalék fölötti értéket vett fel, amiről a második decilisben 25 százalékra esett, a továbbiakban ezen a szinten maradt, s végül a felső percentilisben 22 százalékra csökkent. A teljes eloszlást tekintve az adórendszert egyik esetben mérsékelt progresszívnek (1/c változat), a másikban kissé regresszívnek (3/b változat) találtuk. A két változat között az effektív adókulcsokban való eltérés viszonylag kicsi a jövedelemskála két végétől eltekintve - a skála alsó végén az adóteher jóval magasabb a 3/b változat szerint mint az 1/c változatban, a felső végén pedig az adóteher az 1/c változatban magasabb.

### 1. ábra

**A szövetségi, állami és helyi adók effektív adókulcsa a leginkább, illetve a legkevésbé progresszív incidenciafeltevések mellett, a népesség jövedelem alapján rendezett percentilisei szerint, 1980, USA.**



Minthogy az incidenciafeltevések bármelyike mellett a progresszivitás vagy a regresszivitás foka viszonylag kicsi, világos, hogy [az 1980-as amerikai adónemek és adókulcsok mellett] az adórendszer csak elenyésző hatást gyakorol a jövedelmek megoszlására. A transzferkifizetések rendszere ezzel szemben erősen progresszív, s hatása jelentős a jövedelemeloszlásra. Ezt a 2. ábrán szemléltetjük, amely 1980-as jövedelemeloszlás Lorenz-görbéit mutatja be adózás, illetve jövedelemtranszferek előtt és után (az adóincidencia számításánál az 1/c változatot használtuk).<sup>41</sup> Ahogy azt progresszív

<sup>41</sup> A Lorenz-görbe azt mutatja, hogy a jövedelem szerint növekvő sorrendbe állított jövedelem-szerzők által kapott kumulált jövedelem az összes jövedelem hány százaléka. Amikor minden egyén azonos jövedelmet szerez, a Lorenz-görbe az origóból induló 45 fokos hajlásszögű egyenes. Amint a jövedelemeloszlás egyenlőtlenebbé válik, a Lorenz-görbe jobbra lefelé mozdul el az egyenlő elosztás egyenesétől.



adó- és transzferrendszer esetén várni is lehet, az adózás és transzferkifizetések utáni jövedelemeloszlás Lorenz-görbéje (az adóteher-megoszlás 1/c változatával számolva) 10 százalékkal közelebb fekszik az egyenlő elosztás egyeneséhez, mint az adózás előtti jövedelemeloszlásé. Ám az egyenlőség felé való elmozdulásban az adórendszer hatása kicsi – mindössze 2,5 százalék az 1/c változat, és ennél is lényegesen kisebb a jelen tanulmányban vizsgált többi változat esetében. A 3/b változat szerint azaz a legkevésbé progresszív incidenciafeltevések mellett az adózás utáni eloszlás csak nagyon kevésbé különbözik az adózás előttről (0,9 százalékkal volt csupán közelebb az egyenlőhöz). A változás oly elenyésző, hogy a két eloszlás Lorenz-görbéi nem is lennének megkülönböztethetők a 2. ábrán használt méretarányt használva.

Az incidenciafeltevésekre vonatkozó 1/c változat elsősorban a vállalati nyereségadó és a tulajdonadó eltérő kezelése miatt eredményezett nagyobb progresszivitást, mint a 3/b változat. Az 1/c változat e két adót a tőkejövedelmet terhelő adónak tételezi fel,<sup>42</sup> míg a 3/c változat feltételezése szerint a vállalati nyereségadó felét és az építményekre kivetett tulajdonadó felét a vendéglátás, lakásszolgáltatások illetve más javak és szolgáltatások relatív árainak emelkedésén keresztül végső soron a fogyasztók viselik.<sup>43</sup> Minthogy a tulajdonból származó jövedelem erősen koncentrálnak a legmagasabb jövedelmi osztályokba tartozó családok körére, az effektív adókulcsok az 1/c változat feltevései szerint a jövedelem növekedésével párhuzamosan nőnek. Másrésztől, a 3/b változat alapján számítva az átlagos effektív adókulcs gyakorlatilag lineáris (arányos) a jövedelemeloszlás alsó 90 százaléka tartozók számára, s csak a felső 10 százalékra regresszív, mivel a fogyasztás részesedése a jövedelemből csökken a jövedelem növekedtével. Az adóteher-megoszlás az összes többi, a táblázatban szereplő feltételegyüttes mellett is nagyrészt attól függ, milyen feltételekkel élünk a vállalati nyereségadó illetve a tulajdonadó incidenciáját illetően.

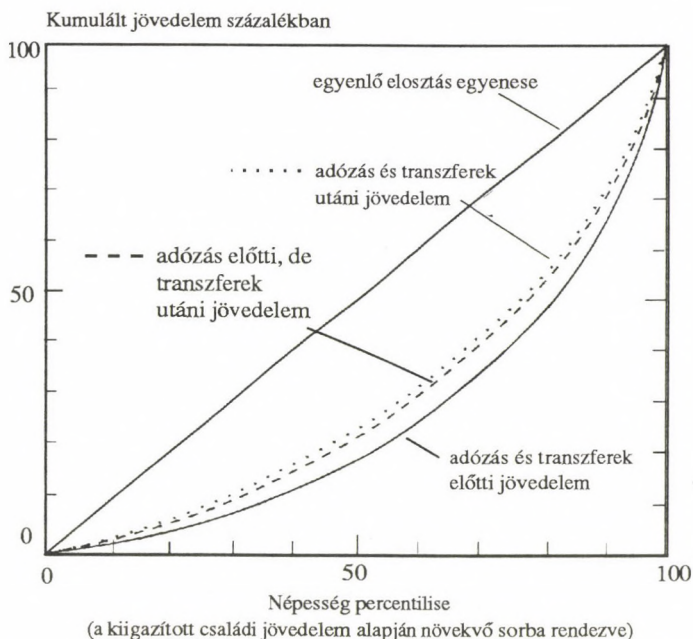
---

<sup>42</sup> Az 1/c változat feltételezése az, hogy a vállalati nyereségadó fele a vállalati részvényeseket, másik fele általában véve a tőketulajdonosokat terheli.

<sup>43</sup> A két változat megegyezik abban, hogy feltételezik: a személyi jövedelemadó a jövedelem-tulajdonosokat terheli; a forgalmi és fogyasztási adók terhét a fogyasztók viselik; a munkavállalók kereseti adója/bérráulék pedig a dolgozókra hárul. Más különbségek is vannak a két változat között: a föld tulajdonadójának terhe az 1/c változat szerint általában véve a tőketulajdonosokra esik, míg a 3/b változat szerint a földtulajdonosokra; valamint a munkaadók által fizetendő bérráulék az 1/c változat szerint a dolgozókat, a 3/b változat szerint pedig a fogyasztókat terheli. Mindazonáltal ez utóbbi különbségek viszonylag kis hatással vannak az adóterhek megoszlására.

## 2. ábra

A kiigazított családi jövedelmek eloszlásának Lorenz-görbéi a szövetségi, állami és helyi adók és jövedelemtranszferek előtt és után, a leginkább progresszív (1/c) incidenciafeltevések mellett, 1980, USA.



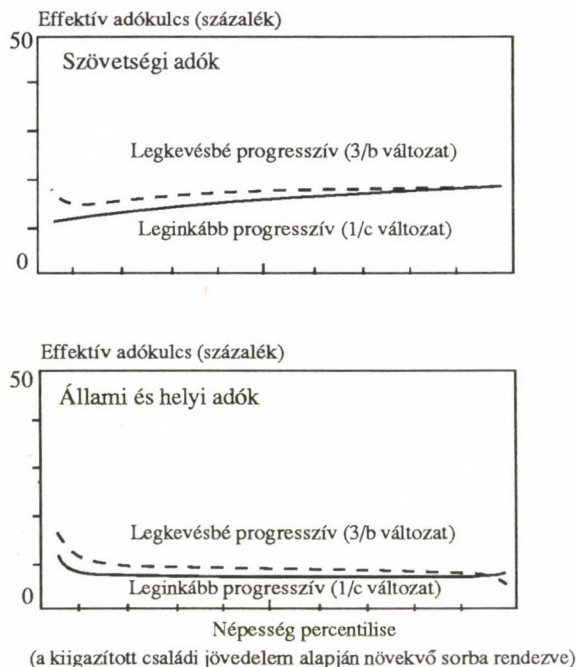
A vállalati nyereségadóra és a tulajdonadóra tett incidenciacélok döntő szerepe újra megmutatkozik, amikor a különválasztva ábrázoljuk a szövetségi, illetve az állami és helyi adókra számolt effektív adókulcsokat (lásd 3. ábra). Mivel a szövetségi kormányzat nagyrészt a személyi jövedelemadóra és a vállalati nyereségadóra támaszkodik, a szövetségi adók átlagos effektív kulcsai progresszívek, kivéve a jövedelmi skála tetejét, ahol enyhén visszaesnek. Ez a terheléelosztás változatlan marad, akár teljes egészében a tőketulajdonosokra hárul a vállalati nyereségadó, akár részben áthárul a fogyasztókra. Másrészt, az állami és helyi adók effektív adókulcsai a jövedelemelosztás alsó végén regresszívek, megközelítően lineárisak a második és kilencedik decilis között, és a felső decilisben – ha a vállalati nyereségadót és a tulajdonadót a tőkét terhelő adónak tekintjük – progresszívek; illetve regresszívek, amennyiben azt tételezzük fel, hogy a fenti két adó részben a fogyasztást terheli.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Az incidenciacélok megválasztásából származó eltéréseken felül az Egyesült Államok adórendszerének strukturális jellemzői miatt is lényeges különbségek adódnak a népesség különféle gazdasági és demográfiai csoportjaira vonatkozó effektív adókulcsok között is. Például a lakástulajdonosok alacsonyabb adót fizetnek, mint a bérlők, a városi lakosok valamivel magasabb adót fizetnek, mint a falusias farmvezetők lakói, illetve a házaspárok alacsonyabb adót fizetnek, mint az egyedülálló személyek.



### 3. ábra

A szövetségi illetve az állami és helyi adók effektív adókulcsai a legkevésbé, valamint a leginkább progresszív feltételegyüttes mellett, a népesség jövedelem alapján rendezett percentilisei szerint, 1980, USA.



A munka- illetve a tőkejövedelmeket terhelő adók egymáshoz viszonyított aránya is függ a vállalati nyereségadó és a tulajdonadó incidenciájára tett feltevésektől. Ha az említett adókról feltételezzük, hogy a tőkét terhelik, a tőkejövedelmek jóval nagyobb adóterhet viselnek, mint a munkajövedelmek. Például az 1/c feltételegyüttes mellett 1980-ban a tőkejövedelemre vonatkozó adó effektív kulcsa 21,5 százalék volt, miközben a munkajövedelemé 19,9 százalék. A terhek relatív nagysága azonban éppen ellenkezőleg alakul, ha feltételezzük, hogy a vállalati nyereségadó és a tulajdonadó részben vagy egészben a fogyasztókra hárul. Így a 3/b feltételegyüttes mellett a tőkejövedelem átlagosan 14,6 százalékos effektív adókulccsal adózott, míg a munkajövedelemre számolt effektív kulcs 18,1 százalék. Mind a munka-, mind a tőkejövedelem kisebb adóterhet visel a 3/b változat szerint, mivel ebben a változatban a fogyasztásra jutó teher nagyobb: 1980-ban 20,5 százalék, míg az első változat feltételei mellett csupán 9,7 százalék.<sup>45</sup>

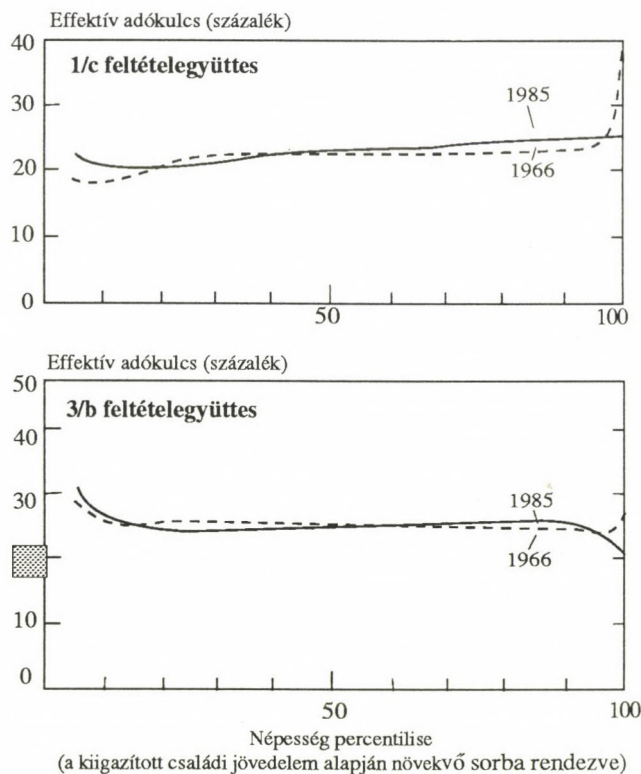
<sup>45</sup> E számításokban az összes adót három teherviselő között osztottuk fel: a fogyasztás, a munka- és a tőkejövedelem között.

## Az adóterhek eloszlásának változásai 1966–1985 között

1966 és 1985 között az adóterhek megoszlására a legnagyobb hatást az gyakorolta, hogy csökkent a vállalati nyereségadó és a tulajdonadók relatív súlya és megnőtt a kereseti adóké. Minthogy az első kettő progresszív és az utóbbi regresszív adóforrás, e változások hatására az adórendszer egészének progresszivitása csökkent. Az 1981-es szövetségi adócsökkentések szintén a progresszivitás csökkenéséhez járultak hozzá. 1966 és 1985 között az adóterhek a jövedelmi skála alsó részében nőttek, élesen csökkentek a tetején, középen pedig nagyjából változatlanul maradtak, vagy kissé nőttek. 1966 és 1985 között az effektív adókulcs a populáció felső jövedelemdecilisében a legalsó decilis adóterhének 1,76-szorosáról az 1,16-szorosára esett az adók incidenciájára vonatkozó 1/c feltételegyüttes mellett, míg a 3/b feltételegyüttes mellett 0,94-szorosról 0,83-szorosra (4. ábra).

### 4. ábra

A szövetségi, állami és helyi adók effektív adókulcsai a legkevésbé, valamint a leginkább progresszív feltételegyüttes mellett, a népesség jövedelem alapján rendezett percentilisei szerint, 1966-ban és 1985-ben, USA.





Az adórendszer progresszivitásának a fenti időszak alatt végbement csökkenése a szövetségi adók progresszivitásában bekövetkezett csökkenésnek tulajdonítható. Az állami és helyi adók – a használt incidenciafeltevésektől függően – megőrizték vagy meg is növelték progresszivitásukat. A személyi jövedelemadók az időszak alatt mindvégig progresszívek maradtak, de a periódus végén már kevésbé voltak azok, mint az elején; ennek oka az 1981-ben végrehajtott adócsökkentés, illetve az adózók – a reáljövedelmek növekedése, illetve az infláció által okozott – magasabb adósávba való csúszása [kategóriaugrása] volt.

1966-ban a tőkejövedelem adóterhe lényegesen nagyobb volt, mint a munkajövedelemé. Ez a helyzet 1985-re megfordult, ami a vállalati nyereségadó és a tulajdonadó szerepének csökkenésével és a kereseti adó szerepének növekedésével indokolható.

Gyakorlatilag semmilyen változást nem észleltünk a jövedelem eloszlásában 1966 és 1985 között, noha a vizsgálatunkhoz használt jövedelemdefiníció a jövedelembe számítja a transzferkifizetéseket is, amelyek pedig a vizsgált időszak alatt rohamosan emelkedtek. Ebből következően a piaci tevékenységből származó jövedelmek (bérek és fizetések, kamatok, osztalékok, bérleti díjak és rendkívüli profitok) eloszlásának jóval egyenlőtlenebbé kellett válnia. Mivel az adórendszer kevésbé progresszív lett, az *adózás utáni* jövedelemeloszlás 1985-ben egyenlőtlenebb volt, mint 1966-ban.

## Összegzés

Az Egyesült Államok adórendszerét mérsékelten progresszívnek vagy kissé regresszívnek találtuk, attól függően, hogy milyen incidencia-feltevésegyüttest használunk a fontosabb adókra. Ha a vállalati nyereségadóról és a tulajdonadóról azt tételezzük fel, hogy a tőkét terhelik, akkor a leggazdagabbak magasabb átlagos effektív adókulccsal adóznak, mint az átlagos jövedelmű család. Ha viszont azzal a feltételezéssel élünk, hogy a fenti adók tekintélyes mértékben átháríthatók a fogyasztókra, akkor a leggazdagabbakat alacsonyabb átlagos effektív adókulcs terheli, mint az átlagos családot.

Az adórendszernek viszonylag kis hatása van a jövedelem eloszlására. Ezzel ellentétesen a transzferek rendszerének igen jelentős a kiegyenlítő hatása.

Az adórendszer kevésbé progresszívvá vált 1966 és 1985 között, elsősorban azért, mert a vállalati nyereségadó és a tulajdonadó jelentősége csökkent, míg a kereseti adók nagyobb hangsúlyt kaptak.

Fordította Eső Péter

## A fejlődő országok adóteher-megoszlásának elemzése: egy alternatív nézet<sup>1</sup>

*Félrevezető következtetésekre juthatunk az adóincidenciával [az adóteher megoszlásával] foglalkozó olyan tanulmányok alapján, amelyek nem vesznek tudomást a fejlődő országok speciális jellegzetességeiről. E sajátosságokat figyelembe véve néha arra az eredményre juthatunk, hogy az adóteher éppen fordítva érinti az egyes társadalmi csoportokat, mint ahogy az a hagyományos gondolatmenetből következne. Ám még ha a teherviselés sémája nem is fordul ellentettjére, lényeges mennyiségi különbségek adódhatnak. Az incidencia „újabb” megközelítései ajánlásokat fogalmaznak meg azokra a választási lehetőségekre nézve is, amelyek előtt számos, adószervezete átalakítását fontolgató fejlődő ország áll. A téves incidenciaelemzés alapján javasolt adószervezet-váltás, úgy tűnik, csakis egy még regresszívabb adórendszert eredményezhet.*

A fejlődő országokban bevezetett adók újraelosztási hatásaival foglalkozó tanulmányok mindegyike olyan feltevések alapján számolja ki az adóterhek éves megoszlását, amelyek arra vonatkoznak, hogy a különböző adófajták milyen mértékben hárítódnak át a fogyasztókra, termelőkre, a termelési tényezők tulajdonosaira és más csoportokra (l. például *Musgrave és szerzőtársai*, 1951; *Gillespie*, 1980; *Pechman és Okner*, 1974; *Musgrave, Case és Leonard*, 1974; *Browning*, 1978). Az öt, szokás szerint megkülönböztetett adófajta a jövedelemadó, a vállalati nyereségadó, a forgalmi és fogyasztási adó, a tulajdonadó, valamint a társadalombiztosítási hozzájárulás. Minden adó valamiféle mellékhatással jár a forrásokra (tőke- és munkajövedelemre, transzferekre), vagy a felhasználásra (a háztartások kiadásainak és megtakarításainak szerkezetére) esetleg mindkettőre, attól függően, hogy az adó terhe a feltételezések szerint részben vagy egészben mire (kire) hárul. A szakirodalomban az „áthárítási feltevések”, az „incidenciafeltevések” és „a forrás- és felhasználásoldali mellékhatások” kifejezések egyaránt az adóterhek megoszlásának, gazdasági alanyokhoz történő hozzárendelésének megállapításakor alkalmazott módszerre utalnak, s írásunkban szinonimaként fordulnak elő.

<sup>1</sup> Tax Incidence Analysis of Developing Countries: An Alternative View. In: The World Bank Economic Review, 1991, Vol. 5. No. 3., 535–552. o. A fordításra és a közlésre a Világbank volt szíves engedélyt adni, melyet ezúton is köszönünk. A copyright továbbra is a Világbank tulajdona.



## Adóincidencia-elemzés a fejlődő országokban

Az adók incidenciaszámításokban megjelenő forrás- és felhasználásoldali mellékhatásai azt tükrözik, hogyan oszlanak meg ezek terhei a háztartások éves költségvetési korlátjának egyes elemei között. A költségvetési korlátot az egyszerűség kedvéért a következő alakban adhatjuk meg:

$$C + S = K + L + Tr - PT, \quad (1)$$

ahol  $C$  és  $S$  a fogyasztást és megtakarítást,  $K$ ,  $L$  és  $Tr$  a tőke- és munkajövedelmeket, valamint a transfereket,  $PT$  pedig a [közvetlen] személyi adót jelöli. Forrásoldali hatásról akkor beszélhetünk, ha a jövedelmek összetétele a jövedelemtartomány mentén haladva különbözik. Az adóterheket viselő három legnagyobb jövedelemforrás közül a transferek leginkább a jövedelemmegoszlás alsó végén összpontosulnak, a tőkejövedelmek mind a két szélén megjelennek (a nyugdíjak jelenlétének köszönhetően), s a munkajövedelemről mondható el leginkább, hogy nagyjából arányos az összjövedelemmel. Így egy adó (összjövedelem szerinti) progresszivitása vagy regresszivitása azon múlik, hogy a forrásoldali hatások hol jelentkeznek, hogyan oszlanak meg. A felhasználásoldali hatások háztartások közötti eltérései elsősorban akkor lépnek fel, ha háztartásonként különbözik a fogyasztás és a megtakarítás aránya. Mivel a háztartások megtakarításainak nagy százaléka a jövedelemmegoszlás legfelső tíz százalékában összpontosul, az olyan adók, mint például a forgalmi és fogyasztási adók (amelyeket úgy tekintünk, mint a megadózottatott termékek fogyasztóit terhelő adókat) regresszívek.

Ahhoz, hogy egy egész adórendszerre érvényes incidenciabecsléshez jussunk, először adónként elkülönített incidenciaszámítást kell végeznünk, majd ezeket az adófajták szerint összegezve minden egyes jövedelemsávra kapunk egy átlagos teljes adókulcsot. Az adórendszeren keresztül érvényesülő jövedelem-újraelosztás mértékét úgy becsülhetjük meg, hogy megvizsgáljuk, jövedelemtartományonként hogyan (milyen séma szerint) alakulnak az átlagos adókulcsok. Noha széles körben elismert, hogy az adóáthárítás önmagában való vizsgálatánál a közkiadásokat és az adókat egyaránt figyelembe vevő megközelítés érdekesebb lenne (lásd *Chaudry-Shah*, 1989; *Meerman*, 1979 és *Selowsky*, 1979), valamint hogy az adóreformra tett javaslatok értékelésének alapját az éves helyett az életpályajövedelemmel számoló incidenciaelemzésnek kellene képeznie (*Davis, St.Hilaire és Whalley*, 1984), az adatszerzés korlátai gyakran megakadályozzák az ilyen elemzéseket. Az incidencia hagyományos vizsgálatának legfőbb megállapítása szerint az adórendszernek csak kis hatása van a jövedelemeloszlásra.

A fejlett országokra vonatkozó legjelentősebb incidenciaelemzésekben (*Pechman és Okner, 1974; Gillespie, 1980; Browning és Johnson, 1979*) vannak megegyező és eltérő áthárítási alapfeltevések is. E tanulmányok egybehangzóan állítják, hogy a személyi jövedelemadót a jövedelemmel rendelkezők fizetik, s hogy az adó az emelkedő átlagadókulcsok miatt progresszív. A tanulmányok egyöntetűen a munkaerőt sújtó kereseti adóként kezelik a társadalombiztosítási hozzájárulásokat (és a hasonló befizetéseket), s szintén egybehangzóan állítják, hogy a járuléklafon létezése miatt a jövedelemeloszlás alsó végének kivételével egy ilyenfajta adó regresszív.

Az eltérő feltevések, a viták leginkább a társasági, a tulajdon-, valamint a forgalmi és fogyasztási adókat érintik. A társasági és a tulajdonadó terhe néha „előrefelé” a fogyasztókra hárítódik, aminek eredménye regresszivitás; néha „visszafelé” a tőkejövedelmek tulajdonosaira hárul – ebben az esetben viszont az adó progresszív [forward ill. backward shifting]. *Chaudry-Shah (1989)* mellett érvel, hogy a helyi tulajdonadó-terhek tőkésítődésének empirikus vizsgálatát használják a tulajdonadó incidencia-elemzésének alternatív módszereként. Ez a „tőkésítési” megközelítés komoly lépést jelent a hagyományos „ésszerű feltevések-re” épülő megközelítésektől a helyi önkormányzati szektor költségvetési incidenciájának elemzése felé.

A földtulajdonlással kapcsolatba hozható tulajdonadók a szokásos feltételezések szerint vagy az általában vett tőkejövedelmet, vagy a földbirtokosokat, vagy a tőketulajdonosokat, vagy felerészben az általában vett tőkejövedelmeket és felelészben a tényezőjövedelmeket terhelik. A fenti esetek közül a tőketulajdonosokat sújtó adó eredményezi a leginkább progresszív, a felerészben az általában vett tőkejövedelmeket és felerészben a tényezőjövedelmeket terhelő adó pedig a legkevésbé progresszív tehermegoszlási sémát. Az építményekhez és az értéknövelő beruházásokoz kapcsolódó tulajdonadókra vonatkozóan háromféle feltevessel szokás élni: eszerint ez az adó vagy az általában vett tőkejövedelmeket, vagy a lakásokat és a fogyasztást, vagy pedig fele-fele arányban a tőkejövedelmet és a tényezőjövedelmet terheli. A fentiek közül az első esetben kapjuk a leginkább progresszív és a másodikban a leginkább regresszív incidenciát.

A széles rétegek által birtokolt lakástőke enyhe adóztatása miatt a társasági adó tehermegoszlása még inkább progresszív, ha feltételezzük, hogy terhét az általában vett tőkejövedelem helyett csupán a megadóztatott iparág tőkéjéből származó jövedelem viseli. Ezzel magyarázható, hogy néhány tanulmány a társasági adót nem az összes tőkejövedelemre, hanem csak az osztalékokra terheli.

A forgalmi és fogyasztási adók regresszívek, ha feltesszük, hogy terhüket a fogyasztók viselik, ám progresszívek, ha feltesszük, hogy a tényezőjövedelem-



tulajdonosokat terhelik. *Ballentine* (1981) viszont amellel érvel, hogy mivel az „előrefelé áthárított” adók éppúgy terhelik a tőkejavakat, mint a fogyasztási javakat, az ilyen adók terheiből valamennyit a megtakarítók is viselnek, ami csökkenti az adórendszer „előretolódás” [előrefelé történő áthárítás] feltételezése mellett számolt regresszivitását.

### *A fejlődő országok létező adóincidencia-elemzései*

Az adópolitika méltányosságával kapcsolatos aggodalmak számos, a fejlődő országokra vonatkozó adóincidencia-elemzést motiváltak, amelyek jellemzően inkább csak egy-egy adófajttával, s nem az egész rendszerrel foglalkoztak. Ezek a tanulmányok általában a fejlett országokra vonatkozó hagyományos, *Pechman – Okner*-féle (1974) incidenciaelemzések adóáthárítási feltevéseit alkalmazták, viszonylag kevésbé kritikus módon. Ennek eredményeképpen az ilyen tanulmányok incidenciával kapcsolatos következtetései kevésbé térnek el a fejlett országokkal foglalkozó elemzésekben találhatóktól. A frissebb munkák között kis számban találhatók általános egyensúlyi technikákkal dolgozó incidenciaelemzések (*Habito*, 1984; *Bovenberg*, 1987; *Chowdhury*, 1990), de a fejlődő országok nem az adózással kapcsolatos intézményi sajátosságai, melyek fontosságát később jelen cikkünkben hangsúlyozzuk, e munkákban kevés figyelmet kaptak. Az ebben az irodalomban felmerülő főbb incidenciatémák adóról adóra haladva a következők.

### *Forgalmi és fogyasztási adók*

A legtöbb tanulmány az egységes kulcsú hozzáadottérték-adót (áfa, VAT) regresszívnek tartja, de általában megjegyzi, hogy ez a regresszivitás csökkenthető a különböző árucikkekre eltérő adókulcsok meghatározásával, valamint a luxus-cikkekre vonatkozó pótlólagos fogyasztási adó alkalmazásával. Ezek az incidenciaelemzések szokásosan az adóteher fogyasztókra való áthárulását, teljes előretolódását tételezik fel, ezen belül az adóteher jövedelmi csoportokhoz történő hozzárendelését fogyasztási kiadásatok alapján határozzák meg. Néhány újabb keletű tanulmány az input-output elemzés kereteit használja a különböző adókulcsok és az adómentes jóságok számításba vételére (*Ahmad és Stern*, 1988; *Bird és Miller*, 1989a, 1989b) miközben továbbra is (implicite) az adó teljes előretolását tételezték fel. A gyártók és a nagykereskedelem szintjén a forgalmi adó szintén regresszív. A teljes előretolódás feltevése újra csak általánosan elfogadott, noha sok fejlődő országban a termelőkre és a nagykereskedőkre általában jellemző, hogy rögzített százalékos árrést (percentage markup) alkalmaznak, ami megakadályozza az előrefelé irányuló teljes adóáthárítást. *Jeetun* (1978b) Pakisztánról szóló

tanulmányában például megállapítja, hogy a termelői árban bekövetkező forgalmi adó emelésből csupán 35 százalék hárul át a fogyasztókra.

A fogyasztási [excise] adók incidenciaelemzései jellemzően a teljes előretolódás előfeltevését használják, noha az empirikus bizonyítékok megint csak ellentmondani látszanak e feltevésnek. (*Naqvi*, 1975 és *Jeetun*, 1978b például Pakisztán esetében 48, illetve 31 százalékra becsülte a fogyasztási adó előretolódásának mértékét.) Aggregált szinten a fogyasztási adókra általában progresszív incidenciát kapunk eredményül. Megjegyzésre érdemes kivételt képeznek a dohány és az olcsó szeszitalok adói, melyek incidenciája regresszív (ahogy a fejlett országokban is) a szegények viszonylag nagyobb fogyasztása miatt (*McLure és Thirsk*, 1978; *Cnossen*, 1977; *Bird és Miller*, 1989b, *Asher és Booth*, 1983). Egyes fogyasztási adók, mint például az üzemanyagadó, egyfelől a luxusfogyasztás megadóztatására szolgáló eszköznek (ami a fizetőképességi elven alapul), másfelől ugyanakkor a közszolgáltatások használatáért fizetett díjnak (azaz haszonelvi adónak) is tekinthetők. Amilyen mértékig a közszolgáltatásokért fizetett felhasználói díj célját szolgálják, annyiban ezeket az adókat figyelmen kívül kellene hagynunk az incidencia elemzésekor. Az importvámokról azt szokás feltenni, hogy teljes egészükben áthárulnak az importált áruk fogyasztóira, ami regresszív vagy arányos incidenciát eredményez (*Jeetun*, 1978a). A fejlődő országokkal foglalkozó incidenciatanulmányok legtöbbször figyelmen kívül hagyja, milyen következményekkel járnak a kvóták és a behozatali engedélyek az alkalmazott áthárulási feltevésekre.

Amikor a különböző közvetett adókat (általános forgalmi, fogyasztási és importadók) együttesen kezelik, legtöbbször feltételezik, hogy teljesen áthárulnak a megadóztatott árucikk fogyasztójára. Kevés kivételtől (*Radhu*, 1965) eltekintve a hátrafelé való áthárítás és a nem teljes előretolódás nem részesült túlzott figyelemben. Ezekről az adókról kimutatták, hogy U alakú incidenciagörbével rendelkeznek, amely némi regresszivitást jelent a városi és falusi szegények alsóbb jövedelmi tartományaiban (az általános forgalmi adó, valamint a dohány és az olcsó szesz fogyasztási adója miatt), progresszivitást a magasabb jövedelmi kategóriákban (az üzemanyag-, a szesz- és más luxusadók miatt), és arányos teherviselést a középső jövedelmi csoportokban (*Foxley és mások* 1979; *Jeetun* 1978b; *Malik és Saqib*, 1989).

Sok fejlődő ország exportját a nyersanyagok dominálják. Az olyan árucikkek esetében, melyek világpiacát nem egyetlen ország vagy egy kis országcsoport uralja, az adó csak kismértékben hárítható át a külföldi vevőkre. A legtöbb incidenciazivizsgálat ezért felteszi, hogy az exportadók a termelő-exportáló csoportot terhelik, s mivel ez a csoport a magas jövedelmi tartományba esik, az exportadók progresszívek. Egy Srí Lankára vonatkozó friss elemzés (*Jayasundera*, 1986) figyelembe vette, hogy a tea és a gumi exportadójából fakadóan a hazai fogyasztók



tulajdonképpen implicit támogatást élveznek, és azt találta, hogy ezek az implicit támogatások is a progresszíven oszlottak meg. Az exportadók progresszív incidenciáját tehát még erősíti is az implicit támogatások újraelosztási hatása.

### *Jövedelem- és tulajdonadók*

A személyi jövedelemadóról szokás feltételezni, hogy terheit az viseli, aki fizeti, figyelmen kívül hagyva az adócsalásból származó komplikációkat. Így a fejlődő országokra vonatkozó összes incidenciaelemzés a személyi jövedelemadót progresszívnek tekinti. Általános a feltételezés, hogy a vállalati nyereségadó 50 százaléka áthárul a fogyasztókra, 50 százalékát pedig a tőketulajdonosok viselik. E feltételezés mellett a szokásos megállapítás az, hogy az alsóbb jövedelemosztályokban az incidencia regresszív, a középső kategóriákban közel lineáris, a felsőbb jövedelemcsoportokban pedig progresszív.

A városi tulajdon- vagy ingatlanadót a fejlődő országokkal foglalkozó legtöbb tanulmány progresszívnek találja (*McLure*, 1979; *Linn*, 1980; *Bahl és Linn* előkészületben, *Holland és Follain*, 1985). A tulajdonos által használt lakások, kereskedelmi és ipari létesítmények tulajdonadóját tekintve a szokásos teheráthárítási feltevés az, hogy az adó teljes egészében a tulajdonost terheli, bármiféle előretolódás nélkül; ez a tulajdonadó-incidencia úgynevezett „új szemlélete”. Ami a bérletbe adott ingatlanok adóját illeti, arra vonatkozóan különböző mértékű előrefelé történő áthárítást tételeznek fel – ez a gyakorlat a tulajdonadó-incidencia „régí szemléletével” egyeztethető össze. Általában tehát míg a tulajdonos által használt ingatlanok tulajdonadóját progresszívnek, a bérbe adottakat regresszívnek találják. Az elérhető tanulmányok mindegyike figyelmen kívül hagyja az adó tőkeértékbe épülésének (tőkésítésének) hatását, aminek következtében a tulajdonadó bevezetése az adott ingatlan, ill. értéktárgy piaci értékének csökkenéséhez vezet (*Chaudry-Shah*, 1988, 1989). Az adó tőkeértékbe épülésének hatását az elemzésbe bevonva nagy az esélye, hogy egy megfelelően kivetett ingatlanadó valamivel progresszívebb lesz, mint ahogy azt hagyományosan fel szokás tételezni.

A mezőgazdasági földterületekre kivetett adót illető szokásos feltételezés szerint az ilyen adók a földtulajdonosokat sújtják. Önellátó gazdálkodás esetén egy efféle adó bevezetése növelheti az értékesíthető többlet termelését, mivel a gazdáknak (földtulajdonosoknak) legalább az adónak megfelelő készpénzre szert kell tenniük a piacon. Az ilyen viselkedés viszont lenyomja a mezőgazdasági árakat. Néhány tanulmány (*Qureshi*, 1987) arra a következtetésre jut, hogy ezáltal a földtulajdonosok az adó összegénél nagyobb terhet viselnek, mivel az adó hatására termelői többletük is csökken. Mivel a fejlődő országok legtöbbjében a földtulajdon kevés kézben összpontosul, a fenti feltételezések alapján az ilyen adókra progresszív incidenciát kapunk.

## *Az adók ágazati és összgazdasági incidenciája*

Noha a fejlett országokra vonatkozó tanulmányok nem hangsúlyozzák, az adók szektorális incidenciáját gyakran elemzik a fejlődő országokkal foglalkozó tanulmányok, akár falusi-városi, akár mezőgazdasági-nem mezőgazdasági bontásban. E tanulmányok feltételezésekkel szoktak élni az egyik szektorból a másikba áthároló, áttolódó adó részarányára vonatkozóan. Egy friss, Pakisztánnal foglalkozó elemzés például feltételezi, hogy a földadó terheit kizárólag a mezőgazdaság viseli, míg az ipari termékek adója és a személyi adók a nem mezőgazdasági szektorra hárulnak (*Qureshi*, 1987). Az importvámok terhei az adóköteles importárúk fogyasztásának arányában, a többi közvetett adó pedig az adott termék az egyes szektorok fogyasztásában betöltött relatív súlya alapján oszlik meg a szektorok között. E feltételezések alapján a mezőgazdasági szektor a nem mezőgazdaságihoz képest, úgy tűnik, több adóterhet visel. Ugyanezekre a következtetésekre jut *Kazi* (1984) Pakisztán, *Lipton* (l. *Toye*, 1978) India, és *Jayasundera* (1986) Srí Lanka esetében. Ellenkező eredményre jut viszont néhány Indiával foglalkozó elemzés (*Mitra*, 1963; *Gandhi*, 1966). *Jayasundera* (1986) Srí Lanka modern (nem mezőgazdasági) és elsődleges (mezőgazdasági) szektorában az egyes jövedelmi csoportok relatív adóterheit vizsgálja, és arra a következtetésre jut, hogy az alacsony jövedelműektől a közepesen alacsony jövedelemmel rendelkezőkig bezárólag a mezőgazdaságban a modern szektorhoz képest viszonylag nagyobb adóterheket viselnek.

A fejlődő országokkal foglalkozó adóincidencia-vizsgálatok a teljes adórendszert általában nagyjából progresszívnek tekintik; vagy U alakú (*Malik és Saqib*, 1989, Pakisztán; ill. *McLure*, 1971, Kolumbia esetén), vagy progresszív (*Jayasundera*, 1986, Srí Lanka; *Lovejoy*, 1963, Jamaica; valamint *Sahota*, 1969, Brazília esetén) incidenciagörbét mutatva be. Ez alól kivételnek számít *Wasylenko* (1985) Jamaicával foglalkozó tanulmánya, amelyben a teljes adórendszerre fordított U alakú incidenciagörbét talál – ez azt jelenti, hogy az adórendszer a közepes jövedelmű csoporttól a gazdagok és a szegények felé végez jövedelemátcsoportosítást.

## *A fejlődő országok gazdaságpolitikájának adórendszeren kívüli elemei és az adóincidencia-elemzés*

A fejlett országok incidenciaelemzéseinek a fejlődő országokra való gépies átvétele sok csapdát tartalmaz. A fejlődő országokban az adórendszert kormányzati eszközök, intézkedések egész hálója veszi körül, amit valamiképpen szintén számításba kell vennünk. Azok az előfeltevések, amelyek ésszerűnek tűnnek a fejlett országokra nézve, nem lesznek azok a fejlődő országokban. A feladat ekkor annak



meghatározása, hogy a fejlődő országok esetében milyen fajta előfeltevések és elemzések lesznek megfelelők. Mivel a fejlődő országok nem egyformák, nem létezik minden országra általánosan alkalmas incidenciamegközelítés. Mindamellet tanulságosnak tűnik a fejlődő országok nagyobb csoportjait és adórendszereik incidenciaelemzésben hasznosítható következményeit vizsgálni. Az 1. táblázat azokat a legfontosabb jellemzőket összegzi, amelyeket a különböző fejlődő országtípusok incidenciavizsgálatánál mindenképpen figyelembe kell vennünk. Az adórendszeren kívüli intézményi jellegzetességek, úgymint az informális vagy fekete-piacok, a falu és város közötti vándorlás (migráció), a hiteladagolás, az iparági koncentráció (monopolizáltság), a termékpiaci verseny, az árellenőrzés, az import engedélyezésének szabályozása, a valutaváltás ellenőrzése és mennyiségi korlátozása, a kartellek, valamint a munkások szervezettségének foka a fejlett országokra kidolgozott hagyományos incidenciaelemzések adóáthárítási feltevéseit és következtéseit egyaránt megváltoztathatják.

### 1. táblázat

**Néhány fontos jellemző vonás a különböző típusú fejlődő országok adó-incidencia-elemzéséhez**

Jellegzetesség	A fejlődő országtípus, amelyre a vonás jellemző:			
	szegény agrár	közepes és alacsony jöv.	félipari	újjonnan iparosodó
Nemzetközi kereskedelmi adó	x	x	x	
Szja korlátozott kiterjedése	x	x		
Társadalombiztosítás, béradó			x	
Forgalmi adó		x	x	x
Állami tulajdon a vállalati szektorban	x	x	x	
Külföldi tőketulajdon			x	x
Széles körű adócsalás		x	x	
Mennyiségi és árbeavatkozások	x	x	x	
Elterjedt fekete-piac	x	x	x	

### A külkereskedelmi szektor

Sok fejlődő ország bevételeinek jelentős hányadát (kül)kereskedelmi adókból szerzi. Ahogy korábban már megállapítottuk, abból a feltételezésből, miszerint az importadók előrefelé – a fogyasztókra – terhelődnek, az következik, hogy ezek az

adók lineárisak vagy regresszívek. A legtöbb fejlődő országban az importadók behozatali korlátozásokkal párhuzamosan működnek, amelyek a kereskedelem mennyiségi korlátját jelentik. Ezenkívül a devizát is adagolhatják (kiutalásos rendszerben), ami szintén korlátot, szűk keresztmetszetet jelenthet a kereskedelem számára (*Clarete és Whalley, 1986*). Bevezethetnek előlegleteti rendszert is, azaz megkövetelhetik az importőrtől, hogy az importengedély megadása előtt a devizát bizonyos meghatározott időre helyezze letétbe a központi banknál. Hasonló módszerek máig használatosak Afrikában és egyes, jelenleg importmegszorító intézkedéseket fogantató latin-amerikai országokban is, mint amilyen pl. Argentína.

Az importot béklyóba kötő effektív korlátot így gyakran egy mennyiségi korlátozás jelenti; e korlát szigorúsága határozza meg a hazai termékárakat. Ilyen esetekben a vámok nem befolyásolják a belpiaci árakat. Sőt, a vámok olyan járadékokat csoportosítanak át a kormányzathoz, amelyek amúgy a korlátozott importhoz való hozzáférésre jogosultaknál, azaz gyakorlatilag a behozatali engedélyek és az adagolt deviza tulajdonosainál halmozódtak volna fel. Egy ilyen rendszerben a kereskedelmi adók nagyjából egyösszegű (lump-sum, azaz átalány-) adóvá válnak és nincs a fogyasztókra magasabb árak formájában begyűrrűző hatásuk (l. *Clarete és Whalley, 1988*). Ha igaz az a plauzibilis feltevés, hogy az importengedélyek kedvezményezettjei többségükben a gazdagok közül kerülnek ki, akkor ez azt támasztja alá, hogy a fejlődő országok [kül]kereskedelmi adóinak incidenciája progresszív, nem pedig regresszív vagy arányos, amilyennek pedig általában beállítják.

A hagyományos és a fenti eszmefuttatásban ajánlott alternatív adóáthárítási feltevések használatából adódó eltérésekről a 2. táblázat tájékoztat. A táblázat a kereskedelmi adók háromfajta incidenciaszámítását tartalmazza, amelyek mindegyike az 1984–85-ös pakisztáni adózási, valamint háztartási jövedelmi és kiadási adatokon alapszik. Először a hagyományos feltételezéseket használva azt tételezzük fel, hogy a kereskedelmi adók az általában vett fogyasztási kiadásokat terhelik, ami incidenciájuk az elérhető tanulmányokban (*Malik és Saqib, 1989*) közöltekhez hasonlóan regresszív alakulását eredményezi. Másodsor, ha a kereskedelmi adók terheit az általában vett tőkejövedelem-tulajdonosokra hárítják (ez azt a feltételezést tükrözi, hogy behozatali engedélyt a tőkejövedelemmel arányosan adnak), az incidencia progresszív. Pakisztánban a külkereskedelem csupán néhány, a felső jövedelmi kategóriákba tartozó személy kezében összpontosul. Ennek megfelelően a harmadik incidenciaszámítás feltételezi, hogy a behozatali engedélyekből származó járadék csak az öt legfelső jövedelmi csoportban halmozódik fel, e csoportok tőkejövedelemből való részesedésének arányában. A kereskedelmi adókra vonatkozó incidenciaalakulás rendkívül progresszív.



## 2. táblázat

**A kereskedelmi adók incidenciája Pakisztánban néhány alternatív adóhoz-  
zárendelési feltevés alapján (az adó a teljes jövedelem százalékában)**

Háztartás éves jövedelme (rúpia)	A termék fogyasztói	Az adó terheit viselő csoport	
		Tőkejövedelem- tulajdonosok általában	Importeng.-ek magas jövedelmű tulajdonosai
– 7 200	7,8	4,0	n. a.
7 200 – 8 400	7,1	3,6	n. a.
8 400 – 9 600	7,0	3,6	n. a.
9 600 – 12 000	6,9	4,4	n. a.
12 000 – 18 000	6,8	5,1	n. a.
18 000 – 24 000	6,5	5,9	n. a.
24 000 – 30 000	6,3	5,9	n. a.
30 000 – 36 000	6,2	6,1	12,2
36 000 – 42 000	6,1	6,1	12,3
42 000 – 48 000	6,1	6,2	12,6
48 000 – 54 000	5,8	6,3	12,8
54 000 –	5,1	7,0	14,0

## Árellenőrzések és feketepiacok

Az a fejlődő országokban széleskörűen elterjedt gyakorlat, hogy számos forgalmi és fogyasztási adó alá eső árucikk árát hatóságilag ellenőrzik, érvénytelenítik a hagyományos (fejlett országokra kidolgozott) incidenciateljesítést, azaz a fogyasztókra való áthárítás feltételezését. Ha az adót egy szabályozott árú árucikkre vetik ki, az eladónak jogilag megengedhetik vagy megtilthatják az adónak a fogyasztóra való áthárítását. Így a forgalmi és fogyasztási adók terhei vagy teljesen előretolódnak a fogyasztókra, vagy teljesen hátrafele, a tőkejövedelmek tulajdonosaira hárítódnak át – a törvény megszövegezésétől függően. Az eredményül kapott incidenciaciklus nem a megadóztatott termékek piaci keresletének és a kínálatának rugalmasságától fog függni, ahogy az egy tipikus fejlett országban lenne.

A legtöbb fejlődő országban a fekete- vagy párhuzamos piacok az árszabályozások és az adó kikerülésére tett erőfeszítések miatt jöttek létre. Ily módon a forgalmi vagy fogyasztási adók egyik fontos hatása az lehet, hogy megváltoztathatják a feketepiacnak a legális piachoz viszonyított nagyságát, aktivitását, ami fontos

következményekkel járhat az incidenciaelemzésre nézve. *Mohammed és Whalley* (1985), valamint *Nguyen és Whalley* (1989) megmutatják a legális és illegális piacokat összekötő egyensúlyi feltételeket, és bemutatják, hogy milyen változásokhoz vezet a feketepiacon a legális piaci árak például egy adó hatására történő megváltozása. A szerzők megmutatják, hogy amennyiben a feketepiaci tranzakción rajtakapottakat megbüntetik, és a szabályozott árak mellett a legális piacon való csere endogén módon meghatározódó keresési költségekkel jár (minél nagyobb a túlkereslet, annál nagyobbak a keresési költségek), a vevők és az eladók (kockázatmentes viselkedést feltételezve) az illegális és a legális piacon egyensúlyban ugyanazzal az effektív (a büntetés várható értékét nem, de a keresési költséget tartalmazó) árral kell, hogy találkozzanak.<sup>2</sup>

Az egyszerűség kedvéért tegyük fel, hogy a feketepiaci büntetést csak az eladókra vetik ki. Így a vevők számára:

$$P^F = P^L + S, \quad (2)$$

ahol  $P^F$  a feketepiaci,  $P^L$  a legális piaci szabályozott ár,  $S$  pedig a hivatalos piacon vásárlással járó keresés endogén módon meghatározódó költsége.

Az eladók számára:

$$P^F - \gamma K = P^L, \quad (3)$$

ahol  $\gamma$  a feketepiacon való eladás hatóság általi felfedezésének endogén módon meghatározódó valószínűsége,  $K$  pedig az alkalmankénti büntetés. *Mohammed és Whalley* (1985), valamint *Nguyen és Whalley* (1989) egyaránt feltételezi, hogy  $\gamma$  a feketepiaci eladások hivatalos piaci eladásokhoz viszonyított arányának növekvő függvénye. E modellben az árszabályozás megváltozása befolyásolja a feketepiaci árat, a hivatalos piacon a sor hosszát, valamint a feketepiaci eladók lebukásának valószínűségét. Az árellenőrzés csökkentése növeli a  $P^F/P^L$  arányt és megnöveli a legális piacon a sorbanállási vagy keresési költségeket. A feketepiac letörését célzó keményebb fellépés (magasabb  $\gamma$ ) növeli a legális piacokon a keresési költségeket és ezáltal csökkenti az osztársadalmi jólétet. Egy teljes egészében a fogyasztókra áthárítható forgalmi vagy fogyasztási adó a gazdasági tevékenység nagyobb részét kényszeríti az illegális piacra, megnöveli az effektív fogyasztói árakat

<sup>2</sup> A cikk egyik lektora szerint ahelyett, hogy azonos egyensúlyi hatékony ár alakulna ki a két (fekete és fehér, legális) piacon, inkább arról van szó, hogy a legális piac privilegizált fogyasztóinál bizonyos járadék halmozódik fel.



(amelyek a keresési költségeket tartalmazzák), és megnöveli a feketepiaci eladók által befizetett összbüntetést. Az adó tehát egyaránt terhet fog jelenteni a termelők és a fogyasztók számára – mégpedig oly módon, amely a hagyományos elemzésből levezetettől igencsak eltér.

Az adóincidencia attól is függ majd, hogy a törvény szerinti adófizetési kötelezettség a vevőket vagy az eladókat terheli. Ez a megközelítés megint csak különbözik a hagyományos (fejlett országokra vonatkozó) elemzéstől, amelyben annak, hogy jogilag az adó befizetése kinek a kötelessége, nincs semmiféle közgazdasági következménye. Feltételezve, hogy a legális és a feketepiac az adó bevezetése után továbbra is egymás mellett létezik, ha jogilag a hivatalos piaci eladók kötelesek befizetni a  $t$  kulcsú adót, az illegális és legális piacok közötti egyensúly feltétele az eladók számára a következőképpen módosul:

$$P^F - \gamma K_0 = P^L(1-t), \quad (4)$$

míg a vásárlók (2) egyenlete marad a régi. Az adó hatására az eladások egy része a hivatalosról a feketepiacra kerül, ami lejjebb viszi a feketepiaci árakat és megnöveli a lebukás esélyét. A (2) egyenlet alapján az alacsonyabb feketepiaci árak csökkentik a sorbanállási és keresési költségeket a hivatalos piacokon. A fogyasztók (vevők) így a feketepiacon az árak és a hivatalos piacon a keresési költségek csökkenésén keresztül hasznot húznak az adó bevezetéséből. Ez magában rejti azt, hogy a termelők (eladók) – a hatékony árak legális és illegális piacon egyaránt bekövetkezett csökkenését tükrözve – az adó teljes összegénél is nagyobb terhet viselnek.

Ellenben, ha a legális piac vásárlói kötelesek az adót befizetni, módosul az egyensúly feltétele a (2) egyenletben:

$$P^F = P^L(1+t) + S, \quad (5)$$

de a (3) egyenlet változatlan marad. Ebben az esetben  $P^F$  emelkedni fog, ami a (3) egyenlet alapján maga után vonja  $\gamma$  (a lebukás esélye) kiegyenlítő hatású változását. Az eladók nem jártak jobban az adó után, a vevők (fogyasztók) terhe pedig a legális és illegális piaci áremelkedés miatt több, mint az adó teljes összege.

Tehát a forgalmi és fogyasztási adókra nézve, amennyiben a feketepiaci büntetés teljes egészében az eladókat sújtja, a megfelelő incidenciateljesítés attól függ, hogy az adók hatására hogyan változik a feketepiaci tevékenység szintje. Minthogy a feketepiaci tevékenység és a személyi jövedelemeloszlás összekapcsolását lehetővé tévő adatok nemigen állnak rendelkezésünkre, e hatások számításbavétele az incidenciaszámításoknál nem könnyű. Eseti – nem szisztematikus kutatásból

származó – bizonyítékok azonban jelzik, hogy az árszabályozás kiterjedtsége és a feketepiaci tevékenység mérete sok országban meglepően nagy (l. *Pakistan, Government of*, 1987; *India, Government of*, 1985; *Chugh és Uppal*, 1986; *Chopra*, 1985).

### *Adócsalás*

A fejlődő országok egy másik jellegzetessége, ami felett az incidenciaelemzések elsiklanak, az adócsalás. Sok fejlődő ország esetében ismervén az adócsalás mértékét, nem tűnik megfelelőnek az a hagyományos feltételezés, miszerint a jövedelemadó terhét teljes egészében az adófizetők viselik. (A fejlődő országokbeli adócsalással és hivatali korrupcióval kapcsolatos elbeszélés szintű bizonyítékokért l. *Gould és Amaro-Reyes*, 1983; *Carino*, 1986; valamint *Klitgaard*, 1988.)

Egy egyszerű modellben, melyben az adócsalás a hivatalnok megvesztegetésével érhető el, a kenőpénz,  $B$ , a megvesztegetési rátán,  $\tau$ -n keresztül kapcsolódik a fizetendő adóhoz,  $T$ -hez. Ahogy *Gang* és társai (1989) sugallják, a megvesztegetési ráta a gyakorlatban endogén módon határozódik meg, ám az egyszerűség kedvéért itt konstansnak vesszük, azaz  $B=\tau T$ . Az adókulcsok emelése  $B$ -t és  $T$ -t egyaránt megnöveli. Ha a megvesztegetési ráta magas és az adófizetési készség alacsony, a megvesztegetések rendszerének újraelosztó hatása felülmúlja az adórendszer közvetlen redisztributív hatását. A releváns kérdés ekkor az, hogy ki kapja a kenőpénzeket.

Az egyik forгатókönyv szerint a közszolgálatban uralkodó szenioritás-elv alapján a magas jövedelmű és vagyonú főhivatalnokokhoz jut el a kenőpénzek nagy része (akár a többsége is), mellettük még a szakértők (könyvelők, revizorok) részesednek, akik gyakran a közvetítő szerepét vállalják a folyamatban. A jövedelemadó növelése a középosztálybeli üzletemberektől és másoktól a gazdag [hivatalnok-] elit felé való redisztribúciót indíthat el, ami teljességében ellentétes következtetés azzal, amire a fejlett országokban használatos hagyományos jövedelemadó-incidenciaelemzés fejlődő országokra történő alkalmazásával juthatunk. Az adócsalás mértéke és kapcsolata a járadéktranszferekkel egyes (különleges) országokban nehezen határozható meg. Ismereteink szerint ez idáig senki nem vállalkozott az ilyen hatásokat számba vevő incidenciaszámításokra.

### *Vándorlás falú és város között*

Az utóbbi évtizedekben számos fejlődő országban fontos jelenséggé vált a faluból városba vándorlásnak a fejlődés beindulásával együttjáró gyors ütemű



növekedése, ami komoly aggodalmakhoz vezetett a gazdaságpolitika migrációs hatásait illetően. A migráció modellezésére különböző módszerek (Grosh, 1986; Hedy, 1987; Hedy és Mitra, 1987) ismertek. Egy modellben (Harris–Todaro, 1970) a falusi és városi bérek különbsége a városi munkanélküliségen keresztül a várható béreket [bérek várható értékét] a két szektorban kiegyenlítő egyensúlyi feltételt eredményez. Azaz  $W^R = \rho \bar{W}^u$ , ahol  $W^R$  a falusi bér,  $\rho$  a városban való alkalmazás valószínűsége, és  $\bar{W}^u$  a lefelé merev városi bér.

Sok fejlődő országban a jövedelem- és béradók de facto csak a várossal azonosítható modern szektorban szedhetők be. Ha a jövedelemadó csak a városi szektorban kivetett adóként funkcionál, akkor a jövedelemadó emelése befolyásolni fogja a belső vándorlási folyamatokat és ezáltal a falusi bért is. A jövedelemadóra vonatkozó hagyományos (fejlett országokra kidolgozott) incidenciafeltevés, nevezetesen, hogy az adófizetők kapott jövedelmükből teljes mértékben viselik az adóterhet, alkalmazhatatlan ebben az elemzési keretben (Imam és Whalley, 1985). A terhek egy része áthárul a falusi munkásokra, akik hivatalosan ugyan semmiféle adót nem fizetnek, ám akiknek bére az adóra válaszul (mindazonáltal) csökken. Hasonló problémák merülnek fel a bérjárulék incidenciaelemzésével kapcsolatban is (Whalley és Ziderman, 1989).

E hatás potenciális fontosságát 1984-85-ből Pakisztánból származó adatok segítségével próbáljuk jobban megvilágítani. Pakisztánban csak a városi szektor esik a jövedelemadó hatálya alá. A falusi szektorban a bruttó bevételre ugyan egy progresszív adót vetnek ki, ami pseudo-jövedelemadóként funkcionál, ám ennek hatása mind az adóbevétel, mind az incidencia szempontjából nagyon csekély. A jövedelemadók incidenciájának hagyományos megközelítése szerint ezek az adók a pakisztáni összesített adószerkezet progresszív elemei (3. táblázat).

Az incidenciaszámításokban megfigyelhető Harris–Todaro hatás két alternatív számítással ragadható meg. Az incidenciaelemények eltérően alakulnak aszerint, hogy mit is tételezünk fel arról, hogyan történik a jövedelemadó jelentős hányadának áthárítása a városiról a falusi szektorra – a falusi bérek általános mérséklődésének formájában, vagy pedig a 24 000 rúpiásnál kisebb éves jövedelemmel rendelkező falusi háztartások (amelyekből a potenciális elvándorlók kikerülnek) jövedelemcsökkenésének alakjában. Az adóstatistikában és a pakisztáni háztartásstatistikai felvételben (Pakistan Household Income and Expenditure Survey; Pakistan, Government of, 1985) szereplő jövedelemadó-adatok közötti eltérés a falusi szektor által viselt jövedelemadó teljes terheinek jó közelítéséül [proxyjául] szolgál. A fenti alternatív feltevések bármelyike mellett az incidencia alakulása a falusi szektorra regresszív, egész Pakisztánra pedig nem egyértelmű. A városi szektoron belül a jövedelemadó progresszív marad.

3. táblázat

**A jövedelemadó teherviselése Pakisztánban alternatív megközelítések mellett (az adó a teljes jövedelem %-ában)**

a)

A háztartás éves jövedelme (rúpia)	Nincs jövedelemadó a falusi szektorban		
	Város	Falu	Összesen
– 7 200	0	0	0
7 200 – 8 400	0	0	0
8 400 – 9 600	0	0	0
9 600 – 12 000	0	0	0
12 000 – 18 000	0,02	0	0,01
18 000 – 24 000	0,04	0	0,02
24 000 – 30 000	0,02	0	0,02
30 000 – 36 000	0,20	0	0,13
36 000 – 42 000	0,22	0	0,16
42 000 – 48 000	0,40	0	0,29
48 000 – 54 000	0,77	0	0,50
54 000 –	1,33	0	1,04

b)

A háztartás éves jövedelme (rúpia)	A falura való áthárítás formája: alacsony jövedelmű falusi háztartásokbércsökkenése		
	Város	Falu	Összesen
– 7 200	0	0,74	0,58
7 200 – 8 400	0	0,83	0,63
8 400 – 9 600	0	0,88	0,63
9 600 – 12 000	0	0,73	0,46
12 000 – 18 000	0,01	0,57	0,35
18 000 – 24 000	0,02	0,70	0,38
24 000 – 30 000	0,01	0,01	0,01
30 000 – 36 000	0,09	0,02	0,06
36 000 – 42 000	0,10	0,02	0,07
42 000 – 48 000	0,18	0,03	0,13
48 000 – 54 000	0,35	0,01	0,23
54 000 –	0,61	0,11	0,47



c)

A háztartás éves jövedelme (rúpia)	A falura való áthárítás formája: a falun összességében csökkenő bérek		
	Város	Falu	Összesen
– 7 200	0	0,54	0,42
7 200 – 8 400	0	0,60	0,45
8 400 – 9 600	0	0,64	0,46
9 600 – 12 000	0	0,52	0,34
12 000 – 18 000	0,01	0,41	0,25
18 000 – 24 000	0,02	0,32	0,18
24 000 – 30 000	0,01	0,29	0,13
30 000 – 36 000	0,09	0,26	0,16
36 000 – 42 000	0,10	0,31	0,17
42 000 – 48 000	0,18	0,19	0,18
48 000 – 54 000	0,35	0,18	0,29
54 000 –	0,61	0,13	0,48

*Megjegyzés:* A „nincs jövedelemadó a falusi szektorban”-hipotézishez tartozó számítások a pakisztáni hivatalos statisztikában (*Pakistan, Government of*, 1985) szereplő tényleges, jövedelmi osztályonkénti adóbefizetéseken alapulnak. A fenti statisztika adatait úgy korrigáltuk, hogy az összegek összhangba kerüljenek a *Pakistan, Government of* (1988) adataival.

*Forrás:* 1984-85-ös adatok alapján a szerzők számításai.

### *Hiteladagolás, valamint külföldi és állami tulajdon*

A hiteladagolás, valamint a külföldi és az állami tulajdon jelenléte befolyásolja a vállalati nyereségadó elemzésére alkalmas incidenciatelvések körét. A hiteladagolás sok fejlődő ország gazdaságpolitikájának közös eleme (World Bank, 1989). Hiteladagolás esetén a vállalati nyereségadó a tiszta [gazdasági] járadékot terhelő adóként viselkedik, ahogy a kereskedelmi adók is a behozatali engedéllyel rendelkezőket terhelik szoros kvóták mellett. A helyzet azonban más, mint a kereskedelmi adók esetében, mivel az adót itt abból a részvényeseknél felhalmozódó járadékból fizetik, amelyet azok az adagolt hitelhez való hozzájárulás révén élveznek.

Az ipari szektor jelentős hányada sok országban vagy külföldi tulajdonban van, vagy lényeges benne a külföldi érdekeltség. Ha a külföldi adóbeszámítást [foreign tax credit] a forrásország [a tőkeexportőr] törvényei szerint alkalmazzák (ahogy az Egyesült Államokban), akkor a vállalati nyereségadó egy része a forrásország kincstárát terheli (*Shah és Selmrod*, 1990). Ebben az esetben mind a két szélsőséges

hagyományos előfeltevés, azaz a nyereségadó teljes, a tőkére való hátra-, és teljes, a fogyasztókra való előretolódásának feltételezése egyaránt alkalmatlannak bizonyulhat. Végezetül, az állami tulajdon jelenléte a vállalati szektorban azt eredményezi, hogy a nyereségadó-bevételeknek az állami vállalatok jövedelméből származó része tulajdonképpen csak kormányzaton belüli pénzátcsoportosítást jelent, amelynek nincs közvetlen tehermegoszlási (incidencia) hatása.

A 4. táblázat olyan nyereségadó-[társasági adó] incidenciaelemzéseket tartalmaz, amelyek 1984–85-re, Pakisztánra vonatkoznak. Az első három oszlop a fejlett országokra kidolgozott hagyományos megközelítések különböző variánsait használó incidenciaelemzéseket mutatja. A nyereségadó incidenciája progresszív, amennyiben a tőkejövedelmet terheli, de a jövedelemmel egyenesen arányos az adóteher-viselés, ha az adó jelentős részét vagy a fogyasztáshoz vagy a munkajövedelemhez kapcsoljuk. Hogy számításba vegyük a külföldi és az állami tulajdonlást, a külföldi és az állami vállalatok által fizetett adó terhet a fentiek közül egyikre sem terheltük rá. Pakisztánban a nyereségadó 22 százaléka állami vállalatoktól, további 5 százaléka pedig olyan külföldi vállalatoktól származik, amelyek pakisztáni kötelezettségeikre valamilyen formában adókedvezményben részesülnek. A teljes adóbevétel-maradék 73 százalékát a tőkejövedelmekhez kapcsoljuk, ami a nyereségadó progresszív incidenciáját eredményezi, ám a hagyományos elemzésekhez képest alacsonyabb effektív rátákkal.

#### 4. táblázat

**A vállalati nyereségadó teherviselése Pakisztánban alternatív megközelítések mellett (az adó a teljes jövedelem %-ában)**

A háztartás éves jövedelme (rúpia)	Az adóterhet viselő jövedelem fajtája			Kizárva a külföldi és állami váll. adóját
	Tőke	Tőke és fogyasztás	Tőke és munka	
– 7 200	1,18	1,71	1,56	0,85
7 200 – 8 400	1,06	1,55	1,64	0,77
8 400 – 9 600	1,04	1,53	1,70	0,76
9 600 – 12 000	1,26	1,62	1,69	0,91
12 000 – 18 000	1,46	1,70	1,69	1,06
18 000 – 24 000	1,70	1,79	1,68	1,24
24 000 – 30 000	1,68	1,76	1,69	1,22
30 000 – 36 000	1,75	1,78	1,68	1,28
36 000 – 42 000	1,77	1,78	1,66	1,29
42 000 – 48 000	1,81	1,79	1,65	1,32
48 000 – 54 000	1,89	1,76	1,63	1,34
54 000 –	2,01	1,74	1,64	1,46



## Következtetések

A fejlődő országokra végzett incidenciaelemzések fentiekhez hasonló kritikáit még hosszan sorolhatnánk. E munkák nem vették számításba a fejlődő országok adórendszerét érintő nem adójellegű beavatkozásokat/intézményeket [tk. az adórendszer környezetét]. Az is tény, hogy a fejlett országokra vonatkozó incidenciatanulmányok magát (amelyre oly sok, fejlődő országokkal foglalkozó munka is épít) is egyre több támadás éri. A jelenlegi szemlélet szerinti incidenciatanulmányok valószínűleg ellenkezőjére fordulna vagy legalábbis mennyiségi nagyságrendjei megváltoznának, ha a célnak jobban megfelelő megközelítéseket követnénk. Röviden, a fejlődő országokra vonatkozó korábbi incidenciatanulmányok valószínűleg nagyon kevés hasznos információt tartalmaznak.

Ezzel együtt az itt ajánlott új megközelítési módok alkalmazása nem könnyű. A fejlődő országokra kidolgozott új modellekre van szükség, amelyek pontosan megragadják speciális jellemzőiket. A megfelelő adatok hiánya a legfőbb (és sok esetben áthághatatlan) akadály, s nincs egy egyedül üdvöztető uniformizált megközelítés, amely minden országra értelmezhető lenne. Noha ez talán túlságosan is negatív megállapításnak tetszhet, azért az elemzésnek vannak ennél biztatóbb, figyelmet érdemlő következtetései is.

Először is világosnak látszik, hogy a további kutatásban hasznos lenne az implicit helyett inkább jóval explicitebb modelleket használni (l. *Clarete és Whalley*, 1990). Azon gyötrődni, hogy ennek vagy az adónak a terhe előre- vagy hátratóldik-e, kevésbé lehet a segítségünkre, mint egy explicit modell leírása, amelyben a feltevések minden következménye nyomon követhető. Úgy látjuk, ez egy végleges elmozdulást jelent a numerikus, általános egyensúlyi adómodellek felé, hasonló ahhoz, ami a fejlett országokkal kapcsolatban is megtörtént, annyi különbséggel, hogy a modellbe bele kell foglalni a kérdéses fejlődő ország jellegzetességeit is.

Másodszor, még új kvantitatív elemzés nélkül is, tárgyalásunk megkérdőjelezi a Világbank fejlődő országokbeli ténykedése számára fontos adóincidencia-kérdések – és ezáltal a hitelezési döntések – hagyományos megközelítését. Még ha a fejlődő országok adóincidencia-elemzése számos csapdát rejt is magában, s ha talán lehetetlen is pontosan megállapítani egy konkrét adó terheinek megoszlását, elemzésünk egy sor új kérdésre világított rá a fejlődő országok adóincidenciájával kapcsolatban. Ezeket a kérdéseket az általunk javasolt, intézményi aspektusokban a korábbinál gazdagabb keretben kell megértenünk. A konkrét incidenciaszámításokból származó precíz válaszok helyett inkább elemzésünknek a hagyományos gondolkozással szembeni kihívása az, ami hosszú távon a fejlődő országok adópolitikája számára fontosabbnak bizonyulhat.

A fejlődő országok sajátosságait beépítő adóincidencia-elemzés fontosságának megvilágítására tekintsünk egy stilizált, „Világbank-Valutaalap csomagtervnek”

is nevezhető adóreform-intézkedéssorozat. Egy ilyen csomagterv négy fő részből állna: a kereskedelmi adók csökkentése és a kereskedelem általános liberalizálása; a termelési vagy fogyasztási adók és különösen a hozzáadottérték-adó hangsúlyozása; a személyi jövedelemadókulcsok csökkentése és a sávok összevonása; valamint a nyereségadó-kulcsok csökkentése és a külföld hazai beruházásainak adókedvezmény útján való ösztönzése.

Egy ilyen csomagterv incidenciahatásainak hagyományos elemzése arra a következtetésre jutna, hogy a csomag hatása összességében regresszív, ami a megvalósítást jelentős mértékben akadályozhatja. Ugyanakkor legalább ennyire jól védhetőnek tűnik az az álláspont, hogy a hozzáadottérték-adó inkább progresszív mint regresszív adó; hogy különböző országokban a nyereségadó terheinek jelentős részét a hazai tőke helyett más államok költségvetése viseli; valamint, hogy a személyi jövedelemadó-kulcsok csökkentésének lényeges progresszív incidenciahatása lehet azáltal, hogy csökken az adócsalás és javul az adóadminisztráció, ami végül is csökkenti a magas jövedelműek felé kenőpénz és vesztegetés formájában áramló jövedelemtranszfereket. Ezáltal az adóreform-csomagtervnek a hagyományos bölcsesség által jóslottal teljesen ellentétes incidenciahatásai lehetnek.

*Fordította Eső Péter*

## ***Hivatkozások***

- Ahmad, S. E. U.* – *Nicholas Stern* (1988): Tax Reform and Shadow Prices for Pakistan. The Development Economics Research Programme, London School of Economics. Kézirat
- Asher, M.G.* – *Anne Booth* (1983): Indirect Taxation in ASEAN. Singapore University Press.
- Bahl, Roy* – *Johannes Linn*, megjelenés alatt. Urban Public Finance and Administration in Developing Countries. New York: Oxford University Press.
- Ballentine, J. Gregory* (198): The Incidence of a Forward-Shifted Corporation Income Tax. University of Florida, Department of Economics, Gainesville. Kézirat.
- Bird, Richard M. és Barbara D. Milles* (1989a): Taxation, Pricing, and the Poor. In: Richard M. Bird and Susan Horton, eds., Government Policy and the Poor in Developing Countries. University of Toronto Press.
- Bird, Richard M. és Barbara D. Milles* (1989b) The Incidence of Indirect Taxes on Low-Income Households in Jamaica. Economic Development and Cultural Change 37 (January): 393-409.
- Bovenberg, A. L.* (1987): Indirect Taxation in Developing Countries: A General Equilibrium Approach. IMF Staff Papers 34 (2, June): 333-73.
- Browning, Edgar K.* (1978): The Burden of Taxation. Journal of Political Economy 86:649-71.
- Browning, Edgar K.* – *William R. Johnson* (1979): The Distribution of the Tax Burden. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Carino, L. V.* szerk. (1986): Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls. Manila: JMC Press, Inc.



- Chaudry-Shah, Anwar* (1988): Capitalization and the Theory of Local Public Finance: An Interpretive Essay. *Journal of Economic Surveys* 2, (December): 209-43.
- Chaudry-Shah, Anwar* (1989) A Capitalization Approach to Fiscal Incidence at the Local Level. *Land Economics* 65 (4, November): 359-75.
- Chopra, O. P.* (1985): Tax Ethics, Unaccounted Income: Some Tax Reforms on Black Money: The Norm of the Day. New Delhi: Inter-India Publications.
- Chowdhury, O.* (1990): Tax Policy Analysis in Bangladesh: A Computable General Equilibrium Approach. Ph.D. dissertation, University of the Philippines, Manila. Kézirat.
- Chugh, R. L. – J. S. Uppal* (1986): Black Economy in India. New Delhi: Tata McGraw-Hill Publishing Co. Ltd.
- Clarete, Ramon – John Whalley* (1986): Equilibrium in the Presence of Foreign Exchange Premia. Centre for the Study of International Economic Relations Working Paper 8613C. University of Western Ontario, London. Kézirat.
- Clarete, Ramon – John Whalley* (1988): Interactions between Trade Policies and Domestic Distortions in a Small, Open, Developing Country. *Journal of International Economics* 24 (May): 345-58.
- Clarete, Ramon – John Whalley* (1990): Tax Burden and Institutional Distortions in a Developing Country: A General Equilibrium Analysis of Selected Philippine Taxes. Prepared for the Conference on Tax Policy in Developing Countries. World Bank, Country Economics Department, Washington, D.C. Kézirat.
- Cnossen, Sijbren* (1977): Excise Systems: A Global Study of the Selective Taxation of Goods and Services. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Davies, James B., F. St. Hilaire – John Whalley* (1984): Some Calculations of Lifetime Tax Incidence. *The American Economic Review* 74 (September): 633-49.
- Foxley, Alejandro, E. Aninat – J. Arellano* (1979): Redistributive Effects of Government Programmes. New York: Pergamon Press.
- Gandhi, Ved P.* (1966): Tax Burden on Indian Agriculture. Harvard Law School, Cambridge, Mass. Kézirat.
- Gank, I. N., O. Goswami – A. Sanyal* (1989): Taxes, Fines, and Bribes: A Model of Tax Evasion and Black Economy for India. National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi. Kézirat.
- Gillespie, W. Irwin* (1980): The Redistribution of Income in Canada. Ottawa: Gage Publishing Ltd.
- Gould, D. J. – J. A. Amaro-Reyes* (1983): The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries. World Bank Staff Working Paper 580. Washington, D.C.
- Gross, Margaret Ellen* (1986): Tax Policy in Less Developed Countries: Three Essays. Ph.D. dissertation, Cornell University, Ithaca, N.Y. Kézirat.
- Habito, Cielito Flores* (1984): Equity and Efficiency Tradeoffs in Philippine Tax Policy Analysis: A General Equilibrium Approach. Ph.D. dissertation, Harvard University, Cambridge, Mass. Kézirat.
- Harris, John R. – M. Todaro* (1970): Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. *American Economic Review* 6J:126-42.

- Heady, Christopher* (1987): Designing Taxes with Migration. *The Economic Journal* 97:87-98.
- Heady, Christopher – Pradeep Mitra* (1987): Optimal Taxation and Shadow Pricing in a Developing Economy. In: *David Newbery and Nicholas Stern, szerk., The Theory of Taxation for Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Holland, D. M. – J. Follain* (1985): The Property Tax in Jamaica. Staff Paper 16. Maxwell School, Syracuse University. Kézirat.
- Imam, Hassan – John Whalley* (1985): Incidence Analysis of a Sector-Specific Minimum Wage in a Two-Sector Harris-Todaro Model. *Quarterly Journal of Economics* 1JJ (February): 207-24.
- India, Government of* (1985): Aspects of the Black Economy in India. New Delhi: Ministry of Finance.
- Jayasundera, P. B.* (1986): Economic Growth, Income Distribution, and Welfare Expenditure: The Case of Sri Lanka. Ph. D. dissertation, Boston University. Kézirat.
- Jeetun, A.* (1978a): Incidence of Taxes in Pakistan. Research Report 10. Applied Economics Research Centre, University of Karachi. Kézirat.
- Jeetun, A.* (1978b): Tax Shifting in Pakistan: A Case Study of Excise Duties, Sales Tax, and Import Duties. Discussion Paper 30. Applied Economics Research Centre, University of Karachi. Kézirat.
- Kazi, Shahnaz* (1984): Intersectoral Tax Burdens in Pakistan: A Critical Review of Existing Evidence and Some New Estimates. *The Pakistan Development Review* 23 (4, Winter): 553-72.
- Klitgaard, Robert* (1988): Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press.
- Linn, J. F.* (1980): The Distribution Effects of Local Government Finances in Colombia: A Review of the Evidence. In R. A. Berry and R. Soligo, eds., *Economic Policy and Income Distribution in Colombia*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Lavejoy, R. M.* (1963): The Burden of Jamaica Taxation, 1958. *Social and Economic Studies* 12: 442-58.
- Malik, Muhammad Hussain – Najam-us Saqib* (1989): Tax Incidence by Income Classes in Pakistan. *The Pakistan Development Review* 28 (1, Spring): 13-26.
- McLure, Charles E., Jr.* (1971): The Incidence of Taxation in Colombia. In Malcolm Gillis, ed., *Fiscal Reform for Colombia: Final Report and Staff Papers of the Colombian Commission on Tax Reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- McLure, Charles E., Jr.* (1979): The Relevance of the New View of the Incidence of the Property Tax in Less Developed Countries. In: *Roy W. Bahl, szerk., The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries*. Madison: University of Wisconsin Press.
- McLure, Jr., Charles E. – Wayne Thirsk* (1978): The Inequity of Taxing Inequity: A Plea for Reduced Sumptuary Taxes in Developing Countries. *Economic Development and Cultural Change* 26: 487-503.
- Meerman, Jacob* (1979): Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why? New York: Oxford University Press.
- Mitra, Ashok* (1963): Tax Burden for Indian Agriculture. In: R. Birleauti and J. J. Spengler, szerk., *Administration and Economic Development in India*. Durham, N. C.: Duke University Press.
- Mohammad, Sharif – John Whalley* (1985): Controls and the Intersectoral Terms of Trade: The Indian Case. *The Economic Journal* 95 (September): 759-66.



- Musgrave, Richard és mások* (1951): Distribution of Tax Payments by Income Groups: A Case Study for 1948. *National Tax Journal* 4:1-53.
- Musgrave, Richard A. – Karl E. Case—Herman Leonard* (1974): The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits. *Public Finance Quarterly* 2:259-311.
- Naqvi, Bilquees* (1975): Forward Shifting of Indirect Taxes: A Further Study. *The Pakistan Development Review* 14 (2, Summer): 179-84.
- Nguyen, Trien T. – John Whalley* (1989): Coexistence of Equilibria on Black and White Markets. *Journal of Public Economics* 40(3): 331-48.
- Pakistan, Government of* (1985): Household Income and Expenditure Survey 1984-85. Karachi. Statistics Division, Federal Bureau of Statistics.
- Pakistan, Government of* (1987): National Tax Reform Commission Report. Islamabad: Finance Division.
- Pakistan, Government of* (1988): Public Finance Statistics 1987—88. Karachi: Finance Division.
- Pechman, Joseph A. – Benjamin A. Okner* (1974): Who Bears the Tax Burden? Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Quereshi, Sarfraz K.* (1987): Agricultural Pricing and Taxation in Pakistan: Some Policy Issues. Islamabad: Pakistan Institute of Development Economics.
- Radhu, G. M.* (1965): The Relation of Indirect Tax Changes to Price Changes in Pakistan. *Pakistan Development Review* 1: 54-63.
- Sahota, Gian S.* (1969): Three Essays on Brazilian Economy: III. Tax Burden Distribution. Rio de Janeiro: Ministry of Finance. Kézirat.
- Selowsky, Marcelo* (1979): Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia. New York: Oxford University Press.
- Shah, Anwar – Joel Slemrod* (1990): Tax Sensitivity of Foreign Direct Investment: An Empirical Assessment. PRE Working Paper 434. World Bank, Country Economics Department, Washington, D.C. Kézirat.
- Toye, J. F. J.* (1978): Taxation and Economic Development. London: Frank Cass.
- Wasylenko, Michael* (1985): The Distribution of Tax Burden in Jamaica. Syracuse University, Metropolitan Studies Program, The Maxwell School. Kézirat.
- Whalley, Joh – Adrian Ziderman* (1989): Payroll Taxes for Financing Training in Developing Countries. PRE Working Paper 141. World Bank, Population and Human Resources Department, Washington, D.C. Kézirat.
- World Bank* (1989): The World Development Report 1989. New York: Oxford University Press.

## **7.**

### **Az adózás területi vonatkozásai és a helyhatósági finanszírozás**





## A személyi jövedelemadó-rendszer térbeli vonatkozásai<sup>1</sup>

A személyi jövedelemadó rendszerét azzal a feltételezéssel dolgozták ki 1987-ben, hogy ez az adófajta teljes egészében a költségvetés bevétele lesz. Az ennek megfelelően kimunkált törvénytervezet került az országgyűlési bizottságok elé. Az itt zajló viták során olyan „kompromisszum” született, amely azzal a feltétellel javasolta elfogadásra a tervezet erősen progresszív és ezért sokat bírált adótábláját, hogy a személyi jövedelemadó 1989-től kezdve az állampolgárok lakhelye szerint illetékes helyi tanács bevétele legyen. A pénzügyminiszter már ezt a javaslatot terjesztette a parlamenti ülés elé, amit a képviselők jóvá is hagytak.

Az eredeti tervezet kidolgozásakor nem kellett számolni azzal, hogy a helyi tanácsok adóbevétele miként fog alakulni. Kimunkálhattak ezért olyan adótáblázatot is, amely – a 12 ezer forintos adókedvezménnyel együtt – 1 millió állampolgárt mentesített a személyi jövedelemadó tényleges fizetési kötelezettsége alól. A központi költségvetés nézőpontjából közömbös volt, hogy a potenciális adózóknak ez a 20%-a hol lakik. A helyi tanácsokat megillető személyi jövedelemadó szempontjából azonban már lényeges volt az a reális lehetőség, hogy a tényleges adófizetési kötelezettség alól mentesítettek aránya egyes településcsoportokban elérheti a 30–40%-ot, egyes településekben pedig meghaladhatja az 50%-ot is. Ebből következően már az országgyűlési előcsatározások időszakában is gondolni kellett arra, hogy a helyi tanácsok egy adóalanyra és egy lakosra jutó személyi jövedelemadó bevételeinek nagysága számottevően különbözni fog egymástól, s hogy a helyi lakosság érdekeltsége is különböző intenzitású lesz az önkormányzati gazdálkodásban. Úgy tűnik, hogy az ilyen típusú egyenlőtlenségek várható kialakulása senkit sem izgatott.

A várható egyenlőtlenségek másik típusa abból adódott, hogy az alkalmazottak és a szervezetek tagok főmunkaviszonyból származó bérét kötelező jelleggel növelték annak érdekében, hogy az fedezetet teremtsen a személyi jövedelemadó kifizetésére. A bérnövelés vállalati és szervezetek forrását általában a megszüntetett vagy mérsékelt adók jelentették. A költségvetési intézmények dolgozói esetében közvetlenül a központi költségvetés biztosította a bérek bruttósításához szükséges pénzt. A bérek bruttósítása tehát végső soron a központi költségvetéssel kapcsolatos és részben a helyi tanácsoknak átengedett pénzeszközök újraelosztását jelentette. Az adótábla progresszivitása következtében a bérek bruttósítására

<sup>1</sup> Megjelent: Tér és Társadalom 1, 1991. 1. szám, 23-40. old.



fordított pénzösszeg aránya annál nagyobb volt, minél magasabb volt a főmunkaviszonyból származó bérek vállalati, szövetkezeti, költségvetési intézményi, egyszóval munkahelyi átlaga.

Akik megegyeztek abban, hogy a személyi jövedelemadó a helyi tanácsok bevétele lesz, azoknak azt is tudniuk kellett, hogy a bérek bruttósítására központilag biztosított pénzeszközökből azok a helyi tanácsok fognak nagyobb arányban részesedni személyi jövedelemadó formájában egy lakosra számítva, amelyek olyan településekben tevékenykednek, ahol átlagosan magasabb kéresztű alkalmazottak és aktív szövetkezeti tagok laknak nagyobb arányban. Azt is tudniuk kellett, hogy az ilyen települések tanácsai akkor juthatnak viszonylag több személyi jövedelemadó-bevételhez, ha fokozzák az adózás progresszivitását. Logikailag is nyilvánvaló volt, hogy az ilyen egyenlőtlenségek kialakulása csak akkor akadályozható meg, ha az adózás vagy lineáris, vagy az egyes magánszemélyekre kivetett és a központi költségvetést illető progresszív adót újraelosztják a helyi tanácsok között a helyben lakó aktív keresők bruttó jövedelme arányában, vagy olyan fejkvóták szerint, amelyek előnyben részesítik az alacsonyabb jövedelmi színvonalú településeket.

A fentiek lényegi tudásából még nem következett, hogy a kompromisszum megkötői és megszavazói konkrétan is tudták, hogy a központi költségvetés szempontjai szerint kidolgozott adótábla elfogadható-e a helyi tanácsokat megillető személyi jövedelemadózás nézőpontjából, vagy az is módosításra szorul. Nyugodtan állíthatom, hogy ezt nem tudták, mert nem végeztették el az ehhez szükséges számításokat. Feltételezhetném, hogy e számítások elvégzéséhez nem állt rendelkezésre sem a szükséges idő, sem a megfelelő statisztikai adatbázis. Ez a feltételezés azonban csak akkor lenne indokolt, ha ezeket a számításokat az adótábla későbbi módosításai során már elvégezték volna. Erre azonban mind a mai napig nem került sor, noha már 1989 szeptembere, októbere óta konkrét ismereteink vannak arról, hogy a személyi jövedelemadózás 1988. évi rendszere erőteljesen differenciálja a helyi tanácsokat megillető személyi jövedelemadó egy lakosra jutó településenkénti nagyságát.

Az illetékesek valami miatt húzódoznak a személyi jövedelemadózás lényeges térbeli összefüggéseinek számbavételétől. Csak a volt Tervgazdasági Intézet területi osztályán készültek ilyen szándékú számítások és tanulmányok, de nem az adórendszer módosítása, hanem a már adott rendszer területi hatásainak mérlegelése céljából.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> A személyi jövedelemadó és a tanácsai gazdálkodás. Tervgazdasági Közlemények, 1988/3.

## Változatok az 1988. évi személyi jövedelemadó rendszerére

A személyi jövedelemadózás 1987-ben kidolgozott rendszere csak egyike volt a lehetséges változatoknak. Kimunkálói bizonyára gondoltak más lehetőségekre is, de ezeket elvi vagy gyakorlati okok miatt elvetették. Adva volt egy kevésbé progresszív adótábla kialakításának a lehetősége is. Azzal összefüggésben, hogy a személyi jövedelemadó esetleg tanácsí bevétel lesz, komolyan számításba jöhetett egy lineáris személyi jövedelemadó is. A lineáris adózás pusztá lehetőségével már azért is célszerű lett volna számolni, mert a különböző progresszivitású adótáblák relatív eltéréseit a megfelelő nagyságú lineáris adóhoz viszonyítva is meg lehetett volna határozni.

Adózási változatok képzésére rendelkezésekre álltak az adóalanyok számára, a bruttó jövedelmük nagyságára és az adótábla szerint számított adójukra vonatkozó 1988. évi településsoros, és településenként az éves bruttó jövedelem öt nagyságcsoportja (sávja) szerint tagolt adatok. Az általam terjedelmileg nem módosítható sávok a következők voltak: az évi 48 ezer Ft/fő alatti, a 48 ezer–120 ezer, a 120 ezer–240 ezer és a 240 ezer–360 ezer Ft/fő közötti, valamint a 360 ezer Ft/fő feletti. Az adóalanyok, a bruttó jövedelmek és a személyi jövedelemadó országos összegének ezen sávok szerinti megoszlását, valamint a jövedelem és az adó egy adóalanyra jutó nagyságát az 1. táblázat jelzi. A rendszer igen erőteljes progresszivitását az mutatja, hogy az adóalanyok 70%-a csak 18%-át adta az adótábla szerint meghatározott adónak, ezzel szemben az adóalanyok 4,6%-ára jutott a levonás nélküli adó összegének 36%-a. Nagy eltérések voltak a bruttó jövedelemből és az adóból való részesedés tekintetében is. Ebből következően reális lehetőség volt egy kevésbé progresszív jövedelemadózás bevezetésének is.

### 1. táblázat

#### Az 1988. évi személyi jövedelemadó\*

A bruttó jövedelem sávjai ezer Ft	Az adóalanyok		A bruttó jövedelem		Az adó	
	száma ezer fő	számának megoszlása %	egy adó- alanyra Ft/fő/év	összegének megoszlása %	egy adó alanyra Ft/fő/év	összegének megoszlása %
– 48	648,1	13,5	29 332	3,7	0,0	0,0
48 – 120	2731,4	57,0	82 888	44,3	4 603	18,1
120 – 240	1193,2	24,9	158 442	36,9	26 526	45,7
240 – 360	158,5	3,3	284 134	8,8	80 138	18,3
360 felett	62,8	1,3	517 715	6,3	197 538	17,9
Ország	4794,0	100,0	106 799	100,0	14 460	100,0

\* Forrás: A Pénzügyi Számítástechnikai Intézet (PSZTI) településsoros adatai



Példaként egy olyan sávok adótáblát dolgoztam ki, amely az előbbieknél megfelelő sávokban 8, 15, 23, 33 és 43%-kal adóztatja a bruttó jövedelmeknek a sáv alsó határa feletti részét, s országosan minden kedvezmény nélkül 69,3 milliárd Ft-os adóösszeget biztosít (2. táblázat). Ilyen adókulcsok mellett a két alsó jövedelmi sávba tartozó adózók részesedése az összes fizetendő adóból több mint a kétszerese az 1988. évi tényleges részesedési aránynak, a két felső sávba tartozó adózóké pedig csak a 60–64%-a.

## 2. táblázat

## Mérsékelten progresszív adó

A bruttóított jövedelem sávjaiszáma ezer Ft	Az adóalanyok		A bruttó jövedelem		Az adó	
	számának megoszlása ezer fő	alanyra %	egy adó- megoszlása Ft/fő/év	összegének alanyra %	egy adó megoszlása Ft/fő/év	összegének %
– 52,2	648,1	13,5	31 883	4,0	2551	2,4
52,2 – 123,0	2731,4	57,0	87 803	46,9	9 518	37,5
123,0 – 214,0	1193,2	24,9	153 799	35,8	21 888	37,7
214,0 – 307,9	158,5	3,3	252 392	7,8	48 395	11,1
307,9 felett	62,8	1,3	446 246	5,5	126 066	11,4
Ország	4794,0	100,0	106 803	100,0	14 469	100,0

E változatban az alsó két sávnak megfelelő béreket és fizetéseket az 1988. évinél magasabb arányban kellett volna bruttósítani, a többi sávban pedig alacsonyabb arányban. (Ez a magyarázata a sávhatárok módosulásának.) Lehetséges, hogy ez az összefüggés is befolyásolta a pénzügyi szakembereket abban, hogy a progresszívabb változat mellett döntöttek. Az viszont tény, hogy az ipar egyes képviselői a saját iparági vagy vállalati érdekeikből kiindulva azt javasolták a parlamentben, hogy a nulla adókulcsos sáv felső határát emeljék fel 70 ezer Ft-ra, s a 48–120 ezer Ft-os sávon belül ne differenciálják az adókulcsot.<sup>3</sup>

Az adókötelesnek tekintett jövedelmek egy adóalanyra és egy lakosra jutó területi és településcsoportokkénti különbözősége következtében, a személyi jövedelemadózási bármilyen progresszív kulcsos rendszere szükségképpen azzal a következménnyel jár, hogy az egy adóalanyra, az átlagos jövedelemre és az egy lakosra jutó adó térbeni differenciáltsága fokozódik az adóköteles jövedelmek területi és településcsoportonkénti átlagainak eltéréseihez képest, és e jövedelmek bármekkora százalékában meghatározott lineáris adójához viszonyítva. Ennek mértékeit jelzik a 3-6. táblázatok.

Ha a progresszív adónak a lineáris adóhoz viszonyított pozitív előjelű eltérését adótöbbletnek, a negatív előjelű eltéréseit pedig elmaradt adónak tekintjük, akkor a jelzett táblázatok főbb mondanivalóit a következőekben foglalhatjuk össze:

<sup>3</sup> Pénzügyi Szemle, 1987. 10-11-12. 788. és 807. o.

1. A progresszív adórendszer élesen szembeállítja Budapestet a vidék egészével. A vidék elmaradt adója ugyanannyi milliárd forint (7, illetve 3.), mint amennyi Budapest adótöbblete.

2. A megyék közül egyedül Komárom megyének van 100 millió Ft körüli adótöbblete. Szabolcs-Szatmár elmaradt adója az 1988. évi tényleges rendszer mellett 1 milliárd Ft, a mérsékelt progresszív változatban 400 millió Ft.

### 3. táblázat

#### Személyi jövedelemadó-változatok I.

Az adó- alanyok száma	Egy adóalanyra jutó					Az adókülönbség összege a lineáris adóhoz képest	
	bruttó	lineáris		mérsékelt		1988. évi tényleges	mérsékelt progresszív
	jövedelem	adó	adó	progresszív	adó		
	1988. évi tényleges	1988. évi tényleges	1988. évi becsült	1988. évi becsült	1988. évi becsült	millió Ft	millió Ft
ezerben	eFt/fő/év	eFt/fő/év	eFt/fő/év	eFt/fő/év	eFt/fő/év		
Budapest	947,1	140,4	25,7	18,0	24,1	7319	2912
Komárom	153,5	112,4	16,2	15,1	15,5	169	72
Pest	443,1	108,9	14,7	14,8	14,7	-36	-35
Fejér	202,1	107,1	14,1	14,6	14,2	-103	-68
Veszprém	187,0*	104,0	13,4	14,2	13,7	-137	-87
Baranya	198,3	102,9	13,5	14,0	13,9	-95	-14
Győr-Sopron	207,1	101,1	12,1	13,9	13,2	-382	-158
Csongrád	195,6	99,0	11,7	13,7	13,2	-385	-95
Nógrád	111,8	98,1	11,5	13,6	12,7	-237	-102
B.-A.-Zemplén	357,8	98,0	11,8	13,5	12,8	-597	-256
Tolna	118,5	97,8	11,6	13,5	12,7	-220	-95
Heves	159,6	97,0	11,0	13,5	12,4	-403	-168
Zala	142,8	95,4	10,6	13,3	12,2	-387	-156
Hajdú-Bihar	246,0	94,0	10,5	13,1	12,0	-636	-261
Szolnok	201,2	93,7	10,2	13,1	12,0	-588	-225
Vas	134,8	93,1	9,5	13,1	11,7	-483	-183
Békés	186,2	93,0	9,9	13,0	11,9	-575	-212
Somogy	152,1	92,9	9,8	13,0	11,9	-481	-174
Bács-Kiskun	244,9	92,6	9,8	13,0	11,7	-770	-308
Szabolcs-Szat.	247,6	84,3	7,8	12,0	10,4	-1028	-396
Ország	4837,1*	106,8	14,5	14,5	14,4	-55	-11
Ebből:							
Vidéki városok	2088,3	106,0	14,0	14,4	14,2	-833	-445
Községek	1758,4	89,7	9,0	12,6	10,8	-6453	-3162

\* Becsült érték



3. A 165 vidéki város közül csak 35-nek van adótöbblete: az erősen progresszív változatban 1,6 milliárd Ft, a mérsékelt progresszív változatban 0,6 milliárd Ft. A többi város elmaradt adója 2,5, illetve 1,0 milliárd Ft.

4. A községek elmaradt adója 6,5, ill. 3,2 milliárd Ft. A legalacsonyabb jövedelmi színvonalú községek progresszív adója csak egyharmada az adóköteles jövedelem országos átlagban vett 13,5%-os adóterhének, illetve a feltételezett lineáris adónak.

5. A progresszív adórendszer az aprófalvak, a kis- és közepes lélekszámú községek tanácsait, illetve önkormányzatait magasabb arányban fosztja meg a személyi jövedelemadó bevételeinek lehetőségétől, mint a nagyobb lélekszámú településeket.

Ha úgy vezették volna be a személyi jövedelemadó rendszerét, hogy az adót a nettó jövedelemből kell fizetni, akkor a helyi polgárok zsebéből annyi pénzt vettek volna ki, amennyi adótöbblete lett volna a megfelelő helyi tanácsnak, illetve önkormányzatnak, az elmaradt adónak megfelelő pénzösszeg pedig a helyi polgárok személyes rendelkezésére állt volna. Egy ilyen rendszer bevezetése jelentősen mérsékelte volna a személyes rendelkezésű jövedelmek térbeli differenciáltságát, erősítve a korábbi és az egyéb egyenlősítő tényezőket és tendenciákat.

#### 4. táblázat

#### Személyi jövedelemadó-változatok II.

#### Vidéki városok

Városok az egy főre jutó bruttó jövedelem nagyságcsoportjai szerint e Ft/fő/év	Az adóalanyok száma A városok száma (1990. I. 1.) ezer fő	Egy adóalanyra jutó				Az adókülönbség összege a lineáris adóhoz képest		
		bruttó jövedelem 1988. évi tényleges	lineáris adó 1988. évi becsült	mérsékelt progresszív adó	1988. évi tényleges	mérsékelt progresszív		
eFt/fő/év						millió Ft		
– 89,9	38	200,9	86,5	8,1	12,3	10,6	-847,2	-330,5
90,0 – 99,9	55	409,1	95,1	10,3	13,3	12,1	-1203,8	-491,3
100,0 – 109,9	37	674,4	105,9	13,8	14,4	14,1	-450,7	-220,6
110,0 – 119,9*	25	677,2	114,5	16,8	15,3	15,8	1010,4	365,1
120,0 – **	10	126,7	126,7	21,3	16,5	18,3	608,8	232,0
Együtt	165	2088,3	106,0	14,0	14,4	14,2	-882,5	-445,3

\* Ebbe a kategóriába tartozó városok az egy adóalanyra jutó jövedelem növekvő sorrendjében: Békéscsaba, Zirc, Siófok, Miskolc, Szeged, Tata, Esztergom, Gárdony, Ráckeve, Vác, Kazincbarcika, Érd, Mór, Nyergesújfalú, Szekszárd, Pécs, Tapolca, Győr, Szolnok, Veszprém, Balatonalmádi, Gödöllő, Tatabánya, Székesfehérvár, Dorog.

\*\* Dunaújváros, Dunakeszi, Szentendre, Komló, Szigetszentmiklós, Budaörs, Paks, Oroszlány, Leninváros, Százhalombatta.

5. táblázat

Személyi jövedelmadó-változatok III.

Szabolcs-Szatmár megye

Település- kategóriák	Az adó- alanyok  A tele- pülések száma		Egy adóalanyra jutó						Az adókülönbség összege a lineáris adóhoz képest	
			bruttó		lineáris		mérsékelt		1988. évi tényleges	mérsékelt progresszív millió Ft
			jövedelem 1988. évi	adó tényleges	adó 1988. évi	progresszív becsült	adó			
Az egy adó alanyra jutó bruttó jöv. e Ft/fő/év										
- 60	13	2653	55,5	2,5	8,3	6,1	-15	-6		
60 - 70	55	20818	67,3	4,1	9,9	7,7	-120	-46		
70 - 80	87	89265	75,7	5,4	11,0	8,9	-502	-191		
80 - 90	65	50103	82,4	7,0	11,8	9,9	-242	-94		
90 - 100	4	29958	92,6	9,6	13,0	11,7	-102	-38		
100 - 110	2	54762	103,5	13,3	14,1	13,8	-48	-20		
Az állandó népesség száma ezer fő										
- 0,5	27	3006	65,8	3,9	9,7	7,4	-17	-7		
0,5 - 1	58	16609	69,9	4,7	10,2	8,1	-92	-36		
1 - 2	63	34929	74,9	5,3	10,9	8,8	-195	-75		
2 - 3	37	35361	75,6	5,4	11,0	8,9	-196	-75		
3 - 5	23	33693	77,5	5,8	11,2	9,2	-183	-70		
5 - 10	12	36098	82,6	7,1	11,8	10,0	-171	-66		
10 - 15	3	17748	87,8	8,5	12,4	10,8	-69	-28		
15 - 20	2	17772	93,2	9,6	13,1	11,9	-61	-21		
100 - 120	1	52393	103,5	13,3	14,1	13,8	-43	-18		
Megye	226	247557	84,3	7,8	12,0	10,1	-1028	-396		

Más a helyzet akkor, ha az szja bevezetésekor az adó összegével növelik a béreket és fizetéseket, és a növekményt az elengedett adókból és más központi forrásokból fedezik. Ebben az esetben a néhány helyi tanács, illetve önkormányzat adó-többlete az adórendszerből származó költségvetési ajándék, függetlenül attól, hogy más formában (pl. támogatások megvonása) semmissé teszik ezt az ajándékot. Ugyanilyen szempontból a helyi tanácsok, illetve önkormányzatok elmaradt adó-ja rejtett elvonás, amit csak mennyiségileg ellensúlyozhat az adókiegészítésnek vagy bárminek nevezett központi költségvetési juttatás.

A központi állam szempontjából közömbösnek látszik a bevezetett adórendszernek ez a sajátossága, hiszen az adótöbbletet teljesen el is vonhatja, az elmaradt adót pedig teljesen pótolhatja. A helyi tanácsok, illetve az önkormányzatok nézőpontjából azonban nem érdektelen az, hogy a személyi jövedelmadó rendszere



tekintetében mekkora a valóságosan és a csak látszólagosan szabad mozgástere. Nem mellékes az sem, hogy mekkora ez a fajta adótöbblet, s hogy mekkora ez a fajta elmaradt adó, adóelvonás vagy adóhiány.

Nem állt módomban megkülönböztetni a kötelezően bruttósított és a nem bruttósított jövedelmek mennyiségét és adóját, valamint azoknak a településenkénti számát, akiknek a bérét bruttósították, illetve azoknak a számát, jövedelmét és adóját, akik nem vagy nemcsak a főmunkaviszonyból származó jövedelmük után adóztak. Ezért becsülni sem tudtam, hogy Budapest és a 35 város adótöbbletéből mekkora az átcsoportosított központi pénzeszköz aránya. Akármekkora is azonban ez az arány, a személyi jövedelemadó rendszerének kidolgozásánál nem lett volna szabad eltekinteni újraelosztásának térbeli oldalától.

### ***Mi lett volna, ha...?***

Tételezzük fel, hogy a személyi jövedelemadó rendszerének kidolgozása során a fentiekhez hasonló számításokat végeznek az illetékes pénzügyi és a terület- és a településfejlesztéssel foglalkozó szervek.

Az első kérdés az, hogy az elvégzett számítások befolyásolták volna-e a személyi jövedelemadó rendszerével kapcsolatos koncepciójukat. A másik kérdés az, hogy ugyanolyan kompromisszumot kötöttek volna-e az országgyűlésben, mint amilyenben a törvényjavaslat plenáris vitája előtt megállapodtak. Ezzel összefüggésben tételezzük fel azt is, hogy a számítási eredményeket is nyilvánosságra hozták volna.

1987 őszén minimális valószínűsége sem volt egy olyan személyi jövedelemadó-rendszer elfogadtatásának, amely szemmel láthatóan és egyértelműen hátrányos helyzetbe hozza a vidéket Budapesttel szemben, az alacsony jövedelmi színvonalú megyéket a viszonylag magas jövedelmű megyékkel szemben, valamint általában a községek és a vidéki városok nagyobb részét a vidéki városok kisebb és kevesebb lelket számláló részével szemben. A vidéki képviselők határozottan elutasították volna egy ilyen személyi jövedelemadó-rendszert, de a budapestiek sem támogatták volna.

Ezzel a teljesen reális lehetőséggel azoknak is számolniuk kellett, akik teljes mértékben meg voltak győződve arról, hogy az adott gazdasági körülmények között legcélszerűbb az a változat, amely erősen progresszív adókulcsokat alkalmaz és az adót teljes egészében a központi költségvetés bevételeivé teszi. Egy ilyen változat elfogadtatásának is megvolt a reális lehetősége, amennyiben előre meghatározottan úgy osztja el a befolyt adót, amely garantáltan mérsékli a főváros és a vidék, az elmaradottabb és a fejlettebb megyék, valamint a különböző településcsoportok közötti gazdasági és ellátottságbeli különbségeket. Ezt a változatot a területi

tervezők és kutatók egy része is támogatta volna. Ezen túlmenően bizonyítani kellett volna e változat előnyeit a mérsékelt progresszív és a lineáris adóztatással szemben. Csak a gazdasági előnyök hangsúlyozása azonban nem lett volna elégséges e változat elfogadtatásához.

A személyi jövedelemadó bevezetése az adóreform szerves része volt, de nem volt pusztán a gazdasági reform kérdése. Összefüggésben volt az aktuális politikai reformmal is, a politikai túlcentralizáltság lazításával és a valóságos helyi önkormányzatok kifejlesztésének kérdésével is. Részben ez a szándék húzódott meg annak a kikényszerítése mögött, hogy a személyi jövedelemadó a helyi tanácsok bevétele legyen.

Elegendő egy-egy pillantást vetni a 4. és az 5. táblázatra annak belátásához, hogy egy erősen progresszív adókulcsos változat nem szolgálhatja a települési önkormányzatok valóságos és viszonylagos gazdasági önállóságának megalapozását, hogy ebből a célból a lineáris adóztatás a legmegfelelőbb. Az elvégzett számítások birtokában ezért fel sem merülhetett volna az a gondolat, hogy a helyi önkormányzatok bevételeivé tegyék az erősen progresszív adótábla alapján megállapított és fizetendő személyi jövedelemadót, s hogy egy ilyen változat valóságos kompromisszum lehetne a centralizáltabb és a decentralizált állam és adóztatás hívei között.

A számítások eredményeiből egyértelműen az következik, hogy legalább három változatot kellett volna a bevezetendő adórendszerre kidolgozni. Egy lineárisan adóztató rendszert, egy mérsékelt és egy erőteljesen progresszív adótáblát alkalmazó rendszert. Ezek egymáshoz viszonyított előnyeit és hátrányait kellett volna alaposan megfontolni.

A progresszív kulcsos és szűk sávhatárokkal dolgozó személyi jövedelemadó-rendszernek az a fő előnye a lineáris személyi jövedelemadóval szemben, hogy az adóbevételek – a sávhatárok gyakoribb átlépése következtében – nagyobb arányban növekednek, mint a névleges jövedelmek. Normális körülmények között az így keletkezett adótöbblet tágtja az adó tulajdonosának mozgásterét, inflációs körülmények között pedig automatikusan fékezi vagy megakadályozza az adó reálértékének csökkenését. Nem biztos azonban, hogy a központi költségvetést illető progresszív adó tömege nagyobb lesz, mint a települési önkormányzatokat megillető lineáris adó. Nem pusztán azért, mert a sávosan progresszív adó visszafoghatja a teljesítményeket, hanem azért is, mert a központi szervek számára tágabb a „láthatatlan” jövedelmek köre és nagyobb a volumene, mint a helyi önkormányzatok számára. Az utóbbiak különösebb beavatkozás nélkül is nagyobb arányban képesek ténylegesen megadóztatni az általában láthatatlannak minősített jövedelmeket, feltéve, hogy az adóbevallásokat hozzájuk nyújtják be. (Egy kisebb településben minden felnőtt tudja, hogy pl. a körzeti orvos elfogad-e hálapénzt vagy sem,



s ha elfogad, akkor mekkora ennek a szokás szerinti összege. Kicsi annak a valószínűsége, hogy ez az orvos nagyságrendileg kevesebb hálapénzt vall be, mint amennyit kap.) Hasonló a helyzet azokban a szakmákban, amelyekben köztudott a borraavaló szokásos nagysága, 1989-ben 12 ezer orvos átlagosan havi 1257 Ft hálapénzt vallott be, 7610 fodrász pedig havi 416 Ft borraavalót (Adó, 1989. júl. 15., 3. old.).

Az erősen progresszív adóztatás természetes velejárója a kedvezményezettek nagy aránya, amit a lineáris adóztatás teljesen megszüntethet, s amit a helyi önkormányzatokat illető jövedelemadó esetében természetesen a minimálisra kell csökkenteni. Nem valóságos helyi önkormányzat ugyanis az, amelyben a jogilag az önkormányzathoz tartozó jövedelemtulajdonosok nagy része nem adózik a helyi irányító, vezető szervének.

Ha 1987-ben kidolgoztak volna egy olyan változatot is, amely lineárisan adóztat és az adó teljes egészében a települési önkormányzatot illeti, akkor ennél a változatnál lényegileg vagy gyakorlatilag kizárhatták volna az adómentességet és a különféle kedvezményeket, s az erősen progresszív változat kimunkálása során sem tervezték volna 1 millió adóalany mentesítését a tényleges adófizetési kötelezettség alól. Legfeljebb addig mentek volna el, hogy az adóalanyok egy része kedvezőbbnek tekintse a központi költségvetést illető progresszív adó bevezetését, mint a helyi önkormányzatot illető lineáris adó fizetését.

Tulajdonképpen csak egyetlen egy racionálisnak látszó gondolat és érv volt a tényleges adómentesség határának meghúzásánál: nem akarták adóztatni az 500 ezer Ft-nál kisebb bevételt biztosító mezőgazdasági kistermelést, mivel félték ennek visszaesésétől. Ez a félelem felmerülhetett volna akkor is, ha az adó lineáris és a települési önkormányzatot illeti. Egy ilyen változatnál azonban a félelem nem lett volna elégséges ok a mezőgazdasági kistermelés adómentességének rendszerbe foglalásához. Legfeljebb a saját fogyasztásra történő termelést vonhatták volna ki az adófizetési kötelezettség alól. Senki sem bizonyította, hogy a mezőgazdasági kistermelők akkor is visszafogják a termelést, ha személyi jövedelemadót fizetnek utána a helyi önkormányzatoknak, bár senki sem lehetett biztos ennek az ellenkezőjében sem. A fő kérdés ebben a vonatkozásban is az volt, hogy a változatok kimunkálói akartak-e egy valóságos helyi önkormányzatot vagy sem, s a valóságos helyi önkormányzatok társadalmi haszna érdekében hajlandók voltak-e némi gazdasági rizikó vállalására.

Az 1988-ban bevezetett rendszer erőteljesen differenciálta a helyi tanácsokat illető személyi jövedelemadót az adóalanyok bruttó jövedelméhez képest (6. táblázat). Ez a tény ellentéteket szülhet a közös tanácsú községek között. A közös önkormányzatból való kiválásra ösztönözhetett olyan településeket, amelyek a jöve-

delem színvonalukhoz képest több adóbevételre tettek szert. A jelenben ugyanez akadályozhatja az önálló települési önkormányzatok egymással való társulását. Ezek az ellentmondások az alacsony jövedelmi színvonalú települések csoportjában jelentenek nagyobb veszélyt.

#### 6. táblázat

#### A jövedelmek és az adók súlyozatlan átlaga és relatív szórása

	Vidéki városok		Szabolcs-Szatmár megyei települések	
	Átlag eFt/fő	Szórás %	Átlag eFt/fő	Szórás %
Egy adóalanyra jutó				
1988. évi bruttó jövedelem	99,8	12,4	73,5	11,1
1988. évi SZJA	12,1	33,8	5,2	30,3
lineáris adó	13,7	9,5	10,7	9,8
mérsékelten progresszív adó	13,1	18,3	8,2	15,9

Az erőteljesen progresszív adó olyan esetekben is gondot okozhat, amikor az összetartozó önkormányzatok mindegyike jelentős arányú és tömegű nemzeti aján-dékot kap adótöbblet formájában. Mindegyik görcsösen ragaszkodhat a véletlen-szerűen kapott teljes adómenyiséghez, noha az adótöbbleten közvetlenül osztoz-kodhatnának vagy közös célok megvalósítására használhatnák fel azt. Ilyen helyzetet teremtett az 1988. évi rendszer a budapesti kerületek vonatkozásában (7. táblázat).

A fenti érvek is elsősorban a lineáris adóztatás mellett szólnak, de a mérsékelten progresszív adózást is előnyösebbnek tűntetik el az erőteljesen progresszív adóval szemben. Messzemenően több gazdasági és társadalmi haszon származhat az ön-kormányzatok társulásait előmozdító adórendszerből, mint amennyit az ezzel ellen-tétes irányban ható adórendszer más relációkban hozhat.

Ha a települési önkormányzatok személyi jövedelemadójának arányai lénye-gében megfelelnek polgáraik lineárisan bruttósított jövedelme és a nettó jövedel-me arányainak, akkor az önkormányzatokra lehet bízni az olyan feladatok megol-dását, amelyek céljából egy-egy település lakói egyéni érdekeik közös volta következtében ez idáig is társultak, s nincs szükség az adó egyenlőtlenségeit elsi-mító központi beavatkozásokra.

Ezzel szemben az 1987-ben elfogadott, az 1988. évi jövedelmekre vonatkozó, és a helyi tanácsi költségvetések bevételei között 1990-ben megjelenő személyi



jövedelemadót a települések túlnyomó részénél azonnal ki kellett egészíteni egy minimálisnak tartott (állandó lakosonként évi 4000 Ft) szintre, s egyedileg kellett kezelni a többi település költségvetési problémáit abban az esetben, ha nyilvánvaló volt, hogy azok a személyi jövedelemadó rendszerével kapcsolatosak. A túlzottan progresszív adóztatás ilyenképpen nem zárta ki sem az újabb központi szabályozás szükségességét, sem kézivezérlés jellegű beavatkozását. Senki sem akart ilyen adórendszert csinálni, bár felkészültek arra, hogy a tényleges személyi jövedelemadó 3–4 %-osnál nagyobb eltérést is okozhat a tanácsai költségvetés bevételi oldalán.

#### 7. táblázat

#### Személyi jövedelemadó-változatok IV. Budapest

Kerület	Az adó- alanyok száma  ezer fő	Egy adóalanyra jutó				Az adókülönbség összege a lineáris adóhoz képest	
		bruttó	lineáris	mérsékelt			
		jövedelem	adó	adó	progresszív adó	1988. évi	mérsékelt
		1988. évi tényleges	1988. évi tényleges	1988. évi becsült	1988. évi becsült	tényleges	progresszív
		eFt/fő/év	eFt/fő/év	eFt/fő/év	eFt/fő/év	millió Ft	millió Ft
I.	17,8	164,3	35,2	20,3	26,8	266,8	116,7
II.	50,4	176,4	41,0	21,2	29,7	995,2	425,8
III.	69,2	140,0	25,7	17,9	20,9	539,6	207,9
IV.	48,2	128,8	21,1	16,9	18,3	202,2	70,0
V.	21,9	149,3	29,0	18,9	23,0	221,8	90,9
VI.	28,0	135,0	23,6	17,4	20,0	172,1	70,1
VII.	35,7	130,7	22,1	17,0	19,2	182,8	79,3
VIII.	40,6	127,4	20,8	16,7	18,3	164,8	65,4
IX.	35,5	132,4	22,4	17,2	19,3	183,4	74,7
X.	44,3	129,6	21,3	17,0	18,6	193,4	71,1
XI.	82,6	156,4	31,8	19,5	24,5	1013,7	411,1
XII.	37,2	175,9	40,6	21,2	29,6	720,9	313,2
XIII.	61,6	143,0	26,5	18,3	21,6	508,8	206,3
XIV.	66,6	142,5	26,2	18,2	21,2	527,3	200,1
XV.	47,3	128,8	21,0	16,9	18,4	196,9	70,2
XVI.	33,9	138,6	24,7	17,9	20,4	232,5	84,9
XVII.	35,5	128,1	20,9	16,8	18,2	141,7	49,4
XVIII.	46,0	128,0	20,9	16,9	18,4	184,7	66,1
XIX.	34,1	132,2	22,3	17,2	19,0	174,7	61,8
XX.	44,0	126,8	20,2	16,7	17,9	155,4	53,9
XXI.	42,3	130,5	21,6	17,1	18,6	192,6	64,1
XXII.	25,2	135,3	23,4	17,5	19,8	147,9	58,0
Együtt	947,1	140,4	25,7	18,0	21,1	7319,3	2911,6

A nullás adósáv túlzott szélessége arra kényszerítette a személyi jövedelemadó-rendszer kidolgozóit, hogy a ténylegesen megadóztatott jövedelmekre viszonylag magas adót vessenek ki. A felső jövedelemsávokban már 50–60%-os adókulcsot alkalmaztak. Az adóalanyok jövedelmi sávok közötti megoszlásából és a sávosan progresszív adókulcsokból eleve az következett, hogy amint a kormányzat rákényszerül a személyi jövedelemadó tömegének (az automatikus növekedésnél nagyobb arányú) növelésére, akkor kénytelen lesz a nullás sávot szűkíteni vagy megszüntetni, s a felette lévő néhány sávban az adó kulcsát megemelni. Az a lehetőség is adva volt, hogy a kormányzatot rákényszerítik a túlzottan magasnak ítélt adókulcsok leszállítására. Mind a két lehetőség reális volt az adott és a várható körülmények között. Ez a tény azt is jelentette, hogy az adókulcsok változtatásával az alacsonyabb jövedelmű rétegek rovására módosíthatják a nettó jövedelem arányait anélkül, hogy nyílt bérreformot csinálnának a köztudottan alulfizetett kvalifikált és komoly felelősséget igénylő tevékenységeket végzők javára. A túlzottan progresszív adóztatás egyébként is gátja volt az adóreform és a bérreform együttes kezelésének. Bonyolultabbá tette volna a feladat megoldását és olyan arányban növelte volna egyes rétegek bruttó jövedelmét, amely más rétegek tagjainak jelentős részében ellenérzéseket váltott volna ki annak ellenére, hogy a nettó jövedelmi arányok megváltoztatását indokoltnak ismerték volna el.

Ha 1987-ben kidolgoznak egy lineáris adóváltozatot is, akkor ezzel egy olyan alternatívát is megfontolnak és felmutatnak, amely maga semmilyen bonyodalmat nem okozhat a bérreformmal való összekapcsolásában, és a jövőben szabad kezet ad az adókulcs módosításához, differenciáláshoz.

A helyi önkormányzatokat megillető lineáris személyi jövedelemadót csak egy „hajszálnyi” választja el a helyi önkormányzat által meghatározott és beszedett lineáris személyi jövedelemadótól: egy olyan törvény, amely megszabja a lineáris adó országos középértékét (pl. a bruttó jövedelem 15%-a), az ettől megengedett eltérés törvényes mértékét (például  $\pm 1,5$  százalékpont), s felhatalmazza a helyi önkormányzatokat arra, hogy inflációs körülmények között emelhessék az adókulcsot az adó reálértékének megőrzése érdekében. Ezzel összefüggésben a személyi jövedelemadó és a helyi adók kérdése is együttes átgondolást igényelt. Azt is megfontolás tárgyává lehetett és kellett volna tenni, hogy melyik adóváltozat bevezetése és üzemeltetése kerül kevesebb pénzbe, s melyik változat alkalmazásából tanulhatnak a legtöbbet az adózó és adóztató polgárok.

Ez utóbbiakból következően 4 változatot is kidolgozhattak volna az 1988. évi jövedelmek utáni személyi jövedelemadóra. Ebből kettő sávonként növekvő adókulcsokat alkalmazott volna, kettő pedig lineárisan adóztatott volna. A két progresszív kulcsú változat közül az egyik a ténylegesen kidolgozotthoz állt volna



közelebb, a másik progresszivitása mérsékeltebb lett volna. A két lineáris változat közül az egyik teljesen a helyi önkormányzatok jogkörébe utalta volna az adókulcs konkrét nagyságának meghatározását, az adó kivetését és beszedését stb.

Ha a négy változat az országgyűlési képviselők elé kerül az itteniekhez hasonló számítási eredményekkel együtt, akkor valószínűleg sem a képviselők, sem a pénzügyi kormányzat emberei, sem a kormány tagjai nem mentek volna bele abba, ami- ben 1987-ben megegyeztek és amire törvényt hoztak.

### ***Prolongált ellentmondások az 1989. évi szja elosztásában***

A „Mi lett volna, ha...?” kérdése nem korlátozható az szja 1988. évi bevezetése előtti időszakra. Még az 1991. évi személyi jövedelemadóra vonatkozó változatokat is olyan körülmények között készítették, hogy nem ismerték a személyi jövedelmek konkrét térbeli megoszlását, noha már a megfelelő 1988. és 1989. évi adatokat is felhasználhatták volna, ha a Pénzügyi Számítástechnikai Intézettől megkérlik azokat. Ebből következően felvethető az a kérdés is, hogy az új pénzügyi kormányzat milyen javaslatot dolgozott volna ki a személyi jövedelemadó rendszerének módosítására és az új kormány milyen javaslatot terjesztett volna az országgyűlés elé abban az esetben, ha a fenti vagy hasonló számítási eredmények birtokában van, s milyen módosításokat javasoltak, illetve fogadtak volna el az új országgyűlés pártjai és tagjai ilyen vagy részletesebb ismeretek birtokában.

1990 végén az országgyűlésnek a következő kérdéskörökben lehetett és kellett döntenie a személyi jövedelemadó rendszerével kapcsolatban:

- a) Hogyan osszák el a helyi önkormányzatok között az 1989. évi személyi jövedelmek után ténylegesen befizetett és a helyi önkormányzatokat az 1991. évi költségvetési évben törvényesen megillető adót?
- b) Hogyan szabályozzák az 1991. évi személyi jövedelmek utáni adózást?

Az első kérdéskörben a következő választási lehetőségek voltak:

- Továbbra is megkapják-e a települési önkormányzatok az állandó lakóik által két évvel korábban befizetett személyi jövedelemadó 100%-át vagy sem?
- Változtassanak-e a települési önkormányzatokat megillető adó vagy adórész önkormányzatok közötti elosztási arányain vagy sem?

A törvényjavaslat mind a két kérdésben nemleges álláspontra helyezkedett. A költségvetési törvény határozata a következő: „A települési önkormányzatot az állandó lakosság által 1989-re bevallott – az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal által településenként kimutatott – személyi jövedelemadó 50%-a illeti meg. Azoknak az önkormányzatoknak, amelyeknél az 1989. január 1-jei állapot szerinti, egy állandó lakosra jutó személyi jövedelemadó-bevétel nem éri el a 3200 Ft-ot, a bevételt e szintig kiegészítik. Ezen túlmenően azon városi önkormányzatoknak,

amelyeknél az így számított összeg nem éri el az 5000 Ft-t, a bevételt e szintig, de legfeljebb 25 millió forinttal, az állami költségvetés kiegészíti.”<sup>4</sup>

A törvényjavaslatot a következőkkel indokolták:

„Az 1990. évi tapasztalatok alapján a személyi jövedelemadó szabályozása, miszerint a két évvel korábbi szja 100%-ban a lakóhely szerint illetékes tanács bevétele – nem felel meg az elvárásoknak, nem teremti meg a kapcsolatot a helyi jövedelmi háttér és a helyhatóság gazdasági ereje között. Ellenkezőleg, a foglalkoztatásban és a jövedelmekben meglévő különbségeket az adó felerősíti, esetenként eltorzítja a benne lévő – elsősorban a mezőgazdasági kistermelést ösztönző – kedvezmények révén. A nagyfokú differenciálódás, s az emiatt szükséges kiegészítő mechanizmus együttesen azt indokolják, hogy az önkormányzati bevételekben mérséklődjék ennek az adóbevételnek a jelentősége... Az 50%-os mértékű átengedés, és a másik 50% állami támogatással való átalakítása mellett szól az, hogy az új normatív támogatási elemek forrásfedezetére csak így nyílik lehetőség.” (Üo. 71. old.)

Ha az 1988. és 1989. évi személyi jövedelemadó elosztásának területi vonatkozásait összevetjük, az alábbi összefüggésekre mutathatunk rá.

1988-ban az egy lakosra jutó adóköteles jövedelem megyei szintű súlyozott relatív szórása 20%-os volt, ezzel szemben az egy lakosra jutó személyi jövedelemadó relatív szórása elérte a 46%-ot, 1989-re az egy lakosra jutó jövedelmek megyei szintű relatív szórása 22%-ra emelkedett. Ezzel szemben az egy lakosra jutó személyi jövedelemadó relatív szórása 44%-ra esett vissza az adótábla progresszivitásának mérséklése és a nullás kulccsal adózók arányának csökkenése következtében. Ám az adó szórásának ez a mértéke még mindig túlzottan magas szintű volt, ami indokoltá tette a további mérséklésre irányuló törekvéseket.

Az 1991-re megváltozott „átengedési arány, vagyis a helyben maradó személyi jövedelemadó 50%-ra való csökkentése azonban semmit sem változtat eme adónem relatív szórásán, tehát nem mérsékli a túlzott progresszivitás okozta egyenlőtlenségeket. Ezt a törekvést csak az a 6980 millió forint szolgálja, amelyből községeknél 3200 Ft-ra, városoknál 5000 Ft-ra egészítik ki (ha a kiegészítés teljes összege nem haladja meg a 25 millió Ft-ot) azoknak az önkormányzatoknak az egy állandó lakosra jutó szja bevételét, amelyeknél a polgáraik által befizetett 1989. évi személyi jövedelemadó 50%-ának egy lakosra jutó nagysága nem éri el a megfelelő határt.

A jelenleg alkalmazott elvek szerint mind a községi, mind a városi jogállású települések túlnyomó többsége adókiegészítésben részesül. 1991-ben a 2900 községből 2670 község kap állandó lakosonként 3200 Ft-ot, amely összegből átlagosan

<sup>4</sup> Magyar Közlöny, 1991. január 1. 3. o.



2000 Ft-ot (62,5%-ot) tesz ki az állandó lakók által befizetett adó és 1200 Ft-ot (37,5%-ot) az adókiegészítés. Ugyanakkor az adópótlékban részesülő 139 város esetében átlagosan 81% az állandó népességük által kifizetett szja és 19% a kiegészítés.

Az adókiegészítésnek ez a módszere ellentmond a személyi jövedelemadóztatás természetének, vagyis annak, hogy az elosztás a jövedelmek meghatározott formái (pl. az összes adóköteles jövedelem, az adóalap vagy az adózott jövedelem) szerint történjék, nem elfedve, hanem vállalva és megőrizve az e szférákban létrejött különbségeket. (Ami nem jelenti azt, hogy más források nem szolgálhatnak a kompenzáció alapjául.) Az erősen progresszív személyi jövedelemadó települési önkormányzatok szerinti differenciálódását ugyanis csak azzal a módszerrel lehet lényegesen mérsékelni a személyi jövedelemadó természetének megfelelően, amely a befizetett adót teljes egészében a központi költségvetés bevételeként kezeli és a teljes bevétel meghatározott százalékát az állandó lakosságuk adóalapja alapján osztja el az önkormányzatok között. Ezzel a módszerrel a felére lehetett volna csökkenteni az önkormányzatokat megillető személyi jövedelemadó egy lakosra jutó nagyságának relatív szórását akkor is, ha a teljes országos bevétel 100%-át vagy 50%-át osztják el közöttük. Ez a módszer egyesíti a progresszív és a lineáris adóztatás előnyeit, s felfogható az önkormányzatok bevételeéhez való normatív állami hozzájárulásként is. E formula szerint az 1989. évi országos adóalap szerinti norma 100 Ft adóalap után 16,1 Ft, ha az országos szja-bevétel 100%-a illeti meg az önkormányzatokat.

Nyilvánvaló, hogy mind az adókiegészítésben részesülő települések körének, mind az adókiegészítés részarányának mértéke az adótábla túlzott progresszivitását igazolja egyrészt, abból következik és azt kompenzálja másrészt. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy mind a községek, mind a városok esetében túlzottan magas van megállapítva az a határ, ahonnan az egy állandó lakosra jutó adóhoz kiegészítés jár. A jelenlegi arányok a parlamenti képviselőknek a pénzügyi kormányzat által beterjesztett indítványt módosító döntésének következményeképpen alakultak ki. Az eredeti javaslat értelmében ugyanis csupán 2500 Ft/lakos volt az a határ a községek vonatkozásában, amelyre az ennél alacsonyabb értékeket kiegészíteni szándékoznak. (A városok számára tett javaslatot a képviselők jóváhagyták.) E parlamenti döntés következtében azonban a nivelláló, rendszeridegen elem erősödött a személyi jövedelemadóztatás rendszerében, ami ezáltal még ellentmondásosabbá vált, mint korábban volt.

A pénzügyi kormányzat eredeti álláspontja az volt, hogy a személyi jövedelemadó továbbra is teljes, 100%-os átengedésével erősödhet az önkormányzatok önfinanszírozó képessége. Az eredeti elképzeléseket a normatív állami hozzájárulás

körének bővítése, az intézményhálózat zavartalanabb működtetése és a pénzeszközök felhasználási hely szerinti allokációjának javítása céljából adták fel. E változtatások mellett szólt látszólag az is, hogy a nagyarányú infláció következtében az 1989. évi szja 100%-os átengedése sem biztosíthatta volna az önfinanszírozás korábbi körét és mértékét.

## 8. táblázat

### Népesség, jövedelem- és adóeloszlás megyénként

	Állandó népesség 1990. I.1.	Adóköteles jövedelem	Adóalap 1989 Ország=100	Adózott (nettó) jövedelem	SZJA	Az adóalap arányában elosztott adó a progresszív adó százalékban	Az adózott jövedelem
Budapest	18,6	26,4	27,2	24,9	35,5	77	70
Baranya	4,0	3,7	3,7	3,8	3,3	111	113
Bács-Kiskun	5,3	4,3	4,3	4,5	3,5	122	129
Békés	4,0	3,4	3,3	3,5	2,8	120	126
Borsod-Abaúj-Z.	7,6	6,7	6,6	6,8	5,8	113	117
Csongrád	4,2	3,9	3,9	4,0	3,5	112	114
Fejér	4,0	4,2	4,2	4,2	4,1	102	103
Győr-Moson-Sopron	4,1	4,1	4,1	4,2	3,7	111	114
Hajdú-Bihar	5,3	4,5	4,4	4,6	3,9	114	119
Heves	3,3	2,9	2,9	3,0	2,4	121	126
Komárom-Esztergom	3,0	3,3	3,2	3,3	3,2	101	101
Nógrád	2,2	2,0	2,0	2,1	1,7	119	123
Pest	9,1	9,3	9,3	9,3	9,2	101	101
Somogy	3,3	2,7	2,7	2,8	2,2	123	128
Szabolcs-Szatmár-B.	5,7	3,8	3,7	4,0	2,8	133	144
Jász-Nagykun-Szol.	4,2	3,7	3,6	3,8	3,1	119	124
Tolna	2,5	2,2	2,1	2,2	1,8	118	123
Vas	2,6	2,5	2,4	2,5	1,9	126	134
Veszprém	3,7	3,8	3,7	3,8	3,5	108	111
Zala	3,0	2,7	2,6	2,8	2,2	119	121
Ország (ezer fő, millió Ft* ill %)	10 547	620 485	558 793	530 499	89 986	100	100

\* Forrás: Pénzügyi Számítástechnikai Intézet



9. táblázat

**Jövedelemek és adóeloszlás településtípusonként, 1989**

	Adóköteles jövedelem	Adóalap	Adózott (nettó) jövedelem	Szja	Az adóalap szerint elosztott adó a progresszív adó százalékban	Az adózott jövedelem
		Ország=100				
Budapest	26,4	27,2	24,9	35,5	77	70
Megyeszékhelyek	19,8	19,9	19,6	20,7	96	95
Többi város	23,6	23,5	24,1	21,7	108	111
Önálló tanácsú nagyközség vagy község	14,2	13,9	14,7	11,0	126	134
Közös tanácsok székhely- községe	10,0	9,7	10,4	7,2	134	144
Társközségek	6,0	5,8	6,3	3,8	151	166

Nem szükségszerű és nem elkerülhetetlen azonban a helyi önkormányzatokat megillető személyi jövedelemadó elosztásának jelenleg érvényben lévő szabályozása, amely szerint az önkormányzatok folyó költségvetési évi szja-bevétele a két évvel korábbi jövedelmek után befizetett adó névleges értéke szerint alakul. Ennek következtében ugyanis az önkormányzatok reálértékben kevesebb adóbevételre tesznek szert, mint amekkora a polgáraik által befizetett adó két évvel korábbi reálértéke volt – 1989 és 1991 vonatkozásában legalábbis ez a helyzet. Technikailag nincs akadálya annak, hogy az önkormányzatok a folyó évi országos szja-ból részesedjenek a befizetett adóból vagy az adóalaptól való részesedésük korábbi aránya szerint. (Pl. az első félévben a két évvel korábbi, a második félévben az egy évvel korábbi arányok alapján.)

Az 1991. évi előirányzat szerint a ténylegesen fizetendő progresszív személyi jövedelemadó közel 190%-a lesz az 1989. évi ténylegesen fizetett adónak. Ha a többlet felét az önkormányzatok kapták volna meg, akkor 45%-kal, országosan 40 milliárd forinttal lehetett volna növelni a helyi önkormányzatokat megillető 1989. évi személyi jövedelemadó tömegét. Így 130 milliárd forint lett volna a nekik átengedett szja összege, ami 2,9-szerese az 1989. évi összeg 50%-ának. Ezért egyáltalán nem meggyőző az az indoklás, hogy az önkormányzatok által finanszírozott intézmények zavartalan működésének érdekében kellett csökkenteni az önkormányzatokat megillető személyi jövedelemadó arányát és tömegét, a költségvetésükhöz való normatív állami támogatás körének és mennyiségének egyidejű kiszélesítése és növelése mellett.

A 10. és 11. táblázatok adataiból kiolvasható, hogy milyen alternatívák között lehetett volna választani a helyi önkormányzatok személyi jövedelemadó bevételei tekintetében, ha a döntés-előkészítés folyamata alternatív javaslatok kidolgozását

jelentette volna. Az 1989. évi tényleges szja 100 és 50%-os értékeinek az adóalap arányában elosztott adó 100 és 50%-os értékeivel való egybevetése ugyanazokat a szabályszerű eltéréseket jelzi, mint amelyeket az 1988. évi személyi jövedelemadó tényleges és lineáris változatainak összehasonlításánál már megállapíthattunk. Budapest adótöbblete 1989-ben is 7,5 milliárd forint volt az adóalap arányában kapott lineáris adóhoz képest, a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzatok elmaradt adója 1 milliárd forint közelében maradt. Általában kis adótöbblete volt a megyeszékhelyeknek, a többi településcsoport elmaradt adója pedig annál nagyobb arányú volt, minél alacsonyabb szinten helyezkedtek el a közigazgatási hierarchiában.

10. táblázat

Változatok az 1989. évi szja-ra I.

	Az 1989. évi ténylegesen fizetett adó*		Az 1989. évi adóalap 16,1 %-ának meg- felelő adó millió forint		Az 1989. évi tényle- ges adó 145 %-a	Az 1989. évi adóalap ará- nyában le- bontott adó 145 %-a	Max/min
	100 %	50 %	100 %	50 %			
Baranya	2 986	1 493	3 302	1 651	4 330	4 788	3,2
Bács-Kiskun	3 141	1 571	3 841	1 922	4 554	5 569	3,5
Békés	2 494	1 247	2 993	1 497	3 616	4 340	3,5
Borsod-Abaúj-Zemp.	5 252	2 626	5 919	2 960	7 615	8 583	3,3
Csongrád	3 126	1 563	3 478	1 739	4 533	5 043	3,2
Fejér	3 663	1 832	3 744	1 872	5 311	5 429	3,0
Győr-Sopron	3 335	1 668	3 695	1 848	4 836	3 358	3,2
Hajdú-Bihar	3 479	1 740	3 974	1 987	5 045	5 762	3,3
Heves	2 151	1 076	2 595	1 297	3 119	3 763	3,5
Komárom-Esztergom	2 907	1 454	2 924	1 462	4 215	4 240	2,9
Nógrád	1 536	768	1 823	912	2 227	2 643	3,4
Pest	8 282	4 141	8 309	4 155	12 009	12 048	2,9
Somogy	1 966	983	2 409	1 210	2 851	3 493	3,6
Szabolcs-Szatmár-B.	2 495	1 248	3 318	1 659	3 618	4 811	3,9
Jász-Nagykun-Szol.	2 746	1 373	3 255	1 628	3 982	4 720	3,4
Tolna	1 618	809	1 915	958	2 346	2 777	3,4
Vas	1 707	854	2 163	1 082	2 475	3 136	3,7
Veszprém	3 115	1 558	3 369	1 685	4 516	4 885	3,1
Zala	1 997	998	2 375	1 188	2 896	3 444	3,5
Budapest	31 990	15 995	24 511	12 256	46 386	35 541	3,8
Ország	89 986	44 997	89 912	44 968	130 480	130 393	2,9

\* Forrás: Pénzügyi Számítástechnikai Intézet



# 11. táblázat

## Változatok az 1989. évi szja-ra II.

	Az 1989. évi ténylegesen fizetett adó*		Az 1989. évi adóalap 16,1 %-ának meg- felelő adó millió forint		Az 1989. évi tényle- ges adó 145 %-a		Az 1989. évi adóalap ará- nyában le- bontott adó 145 %-a		Max/min
	100 %	50 %	100 %	50 %					
Budapest	31 990	15 995	24 511	12 256	46 386	35 541			3,8
Vidéki megyeszékh.	18 621	9310	17 879	8 939	27 000	25 926			3,0
Többi vidéki város	19 514	9 757	21 180	10 590	28 295	30 712			3,1
Önálló tanácsú nagyközség v. köz.	9 910	4 955	12 485	6 243	14 370	18 103			3,7
Közös tanácsok székhely községei	6 507	3 254	8 739	4 369	9 435	12 671			3,9
Társközségek	3 444	1 722	5 192	2 596	4 994	7 528			4,4
Ország	89 986	44 993	89 986	44 993	130 480	130 480			2,9

\* Forrás: Pénzügyi Számítástechnikai Intézet

Ugyanezen táblázatok igazolják azt az összefüggést is, hogy a központosított, majd az adóalap arányában 100 vagy 50% erejéig redistribúció alá eső adó az adóalap arányában osztja el azokat a központi pénzeket, amelyeket 1988-ban a főmunkaviszonyból származó bérek bruttosítására fordítottak. Ettől függetlenül is: az adóköteles jövedelem alacsonyabb szintjén elhelyezkedő települések „adó-bevétele” így átlagosan olyan arányban haladná meg az 1989. évi tényleges adó-bevételeiket, hogy az gyakorlatilag is feleslegessé tenné olyan, a jövedelemadóztatás természetétől idegen eszközök alkalmazását, mint amilyen az adókiegészítés a jelenlegi rendszerben.

Csak a budapesti önkormányzatok és a lényegében a 4. táblázatnál felsorolt viszonylag magas jövedelmi színvonalú városi önkormányzatok érdekei voltak ellentétesek a személyi jövedelemadó centralizálásával és az adóalap arányában történő újraelosztásával. A pénzügyi, valamint a terület- és településfejlesztési kormányzat érdekei az adóallappal arányos újraelosztás mellett szóltak, s ez felelt volna meg a parlamenti választások időszakában hirdetett pártprogramoknak is. Ezért nehéz elfogadható magyarázatot és mentséget találni arra, hogy az adóváltozatok kidolgozására hivatott vagy ebben érdekelt kormányzati szervek, valamint a pártok és más érdekképviselői csoportok gazdasági szakértői miért hagyták figyelmen kívül egy ilyen, a nemzetközi gyakorlatban is bevált elosztási rendszer alkalmazási lehetőségét.

Az 50% erejéig elvont személyi jövedelemadót zömmel az állandó népesség és az óvodások, valamint az általános iskolai tanulók arányában osztották el újra az önkormányzati költségvetéshez való normatív állami hozzájárulás formájában. Az újraelosztás során ezért azok a települések jártak a legrosszabbul, amelyekben az országos átlag felett volt az egy állandó lakosra jutó tényleges adó nagysága, ezzel szemben az országos átlag alatt volt az óvodások és általános iskolások száma. A személyi jövedelemadó 50%-os elvonása és az önkormányzati költségvetéshez való normatív állami újraelosztás kereteiben való újraelosztása a budapesti önkormányzatokat érintette a legsúlyosabban: ebben az évben 16 milliárd forint szja-bevételtől esnek el a szabályozás új rendszerének következtében. Vezetőik 20 milliárd forintos költségvetési hiányt emlegetnek, amit megfelelő tömegű helyi adóval, áremelésekkel, támogatásleépítésekkel stb. tudnának csak megszüntetni. Míg azonban a főváros adózó népességének túlnyomó többsége valószínűleg úgy viszonyul az adóval bruttósított béréből levont szja 50%-ának központi elvonásához, hogy azt nem „ő fizette” eredetileg sem, addig arra feltehetőleg nagyon érzékenyen reagálna, ha az 1989. évi szja elvonása és az egyéb okok miatt létrejött 1991. évi költségvetési hiányt – hacsak részben is – az ő zsebéből kivett pénzzel kívánnák csökkenteni. Ezért a budapesti önkormányzatok a legérdekeltebbek az olyan adózási változatokban, amelyek nem a két évvel korábbi, hanem a folyó költségvetési év adóbevételeit osztanák el az önkormányzatok között, s ezt az érdeküket nyilvánosan is kifejezésre juttatták az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos vitákban 1991 első hónapjaiban.

Az persze nyilvánvaló, hogy a központi költségvetés bevételei végesek. Ezért, ha a költségvetés a folyó évi személyi jövedelemadó-bevételből jelentős mértékben többet engedne át a helyi önkormányzatoknak, mint amennyit jelenleg átenged, akkor módosítani, mégpedig csökkenteni kellene az önkormányzatok költségvetéséhez való normatív állami hozzájárulás, és az egyéb célú állami támogatások mértékét. Egy ilyen változat azonban egyrésztől kevesebb lavírozási lehetőséget biztosítana a központi kormányzat számára a folyó évi személyi jövedelemadó bevételeinek két évvel azelőtti adóbevétel-összegén felüli részét illetően, másrésztől nem igényelné, illetve nem tenné szükség címén lehetővé a részletes központi betekintést a helyi önkormányzatok ügyeibe. Talán ezeknek az összefüggéseknek sem volt kis szerepe abban, hogy a személyi jövedelemadó elosztásának 1990 végén elfogadott rendszere más alapelvekre épül.



## **A személyi jövedelmek helyi adóztatása, illetve a személyi jövedelemadó mint a helyi kormányzatok bevétele<sup>1</sup>**

(A fejlett nyugati országok tapasztalatai)

A tanácsi gazdálkodás és a személyi jövedelemadózás kapcsolatában ma még sokkal több a megválaszolatlan kérdés, mint a megbízható támpont. A lehetséges intézményi megoldások és a várható hatások feltárásában sokat segíthet a nemzetközi tájékozódás is. A következőkben ezt kíséreljük meg.

Közelebbről két témakört vizsgálunk. Előbb a személyi jövedelmek helyi adóztatásának különböző országokban alkalmazott rendszereit tekintjük át, majd a személyi jövedelemadózásnak a helyi kormányzatok finanszírozásában betöltött szerepét vesszük szemügyre. A tájékozódás az OECD tagországokra terjed ki.<sup>2</sup>

Természetesen nem veszíthetjük szem elől, hogy az OECD tagországok olyan piacgazdaságok, amelyekben a gazdasági fejlettség és politikai demokrácia egyaránt magas fokú. A mi eltérő viszonyaink között ugyanazok az intézményi megoldások nem biztos, hogy ugyanazokkal a hatásokkal járnak. Ennek megítélése főként az olvasók dolga lesz, de néhány tanulság és következtetés megfogalmazását magam is megkísérlem majd.

### **A helyi kormányzati jövedelemadóztatás aránya és technikái**

Az 1965-83 közötti közel 20 éves időszakban az OECD országok többségében a személyi jövedelemadó volt a legnagyobb adóforrás.

#### *1. táblázat*

**Személyi jövedelemadók az összes adó százalékában az OECD országokban**

Országok	1965	1970	1975	1980	1983
Ausztrália	34	37	43	43	44
Ausztria	20	21	22	23	23
Belgium	21	24	32	35	35
Kanada	23	32	33	34	36
Dánia	41	49	56	52	52

<sup>1</sup> Eredetileg megjelent a Tervgazdasági Közlemények 1988/3. számában, a „Személyi jövedelemadó és tanácsi gazdálkodás” c. kötetben, 164-194 o.

Országok	1965	1970	1975	1980	1983
Finnország	36	42	48	45	45
Franciaország	11	12	12	13	13
NSZK	26	27	30	30	28
Görögország	7	10	9	14	13
Írország	17	18	25	32	29
Olaszország	22	21	24	24	26
Japán	22	21	24	24	26
Luxemburg	25	24	28	28	27
Hollandia	28	27	27	26	21
Új-Zéland	39	43	54	62	60
Norvégia	40	35	32	28	25
Spanyolország	14	11	15	20	21
Svédország	49	50	46	41	39
Svájc	31	33	36	36	36
Törökország	25	27	33	50	44
Nagy-Britannia	30	31	38	30	28
USA	31	35	33	37	37
Súlyozatlan átlag	26	28	31	33	32

Forrás: Personal income tax ... (1986. 11. o.)

(Kivételt képez ez alól Ausztria, Franciaország, Görögország, Hollandia, Portugália és Spanyolország, amelyekben vagy a személyi jövedelemadóhoz sok szempontból hasonlóan viselkedő foglalkoztatotti társadalombiztosítási hozzájárulás, vagy a fogyasztást terhelő forgalmi adók a legfontosabbak.) Amint azt az 1. táblázat mutatja, az áttekintett időszakban a személyi jövedelemadók egyes országokbeli részarányának átlaga valamelyest emelkedett. Közben e részarányok némileg közeledtek is egymáshoz, mivel az északi országokban az adóráták a 80-as években már nem nőttek tovább, vagy csökkenni kezdtek, míg a sokáig alacsony jövedelemadójú dél-európai országokban a 70-es évek közepétől lényegesen megemelkedtek.

Az általános személyi jövedelemadó rendszert működtető fejlett országok többségében (kb. 3/4-ében) a beszedett adók megoszlának a fő kormányzati szintek között: az adóbevételek egy része a központi költségvetésé, egy része pedig a helyi kormányzatoké. Kivételt képez ez alól néhány angolszász ország, amelyekben a kormányzatok nem részesednek a személyi jövedelemadó-bevételekből, tehát az összes ilyen adóbevétel a központi költségvetésé (l. a 2. táblázatot).



Országai válogatja, hogy a helyi kormányzatok helyi adóztatással vagy a központi adóbevételekből való meghatározott részesedéssel jutnak saját jövedelemadó-bevételeikhez: az OECD-országokat tekintve a két megoldás hasonló számban fordul elő. A központi jövedelemadó-bevétel szabályozott megosztása történik Ausztriában, Görögországban, NSZK-ban, Luxemburgban és Spanyolországban. A központi adózástól elkülönült helyi adózás folyik Belgiumban, Dániában, Finnországban, Japánban, Kanadában, Norvégiában, Svájcban, Svédországban és az USA-ban.

## 2. táblázat

A személyi jövedelemadó-bevételek megoszlása a különböző kormányzati szintek között az OECD-országokban (1985)

Országok	Kormányzati szint			Összesen
	Szövetségi v. központi kormányzatok	Alsóbb szintű kormányzatok Tagállami Helyi kormányzatok		
Helyi adózást alkalmazó országok:				
1. Belgium	90,1	x	9,9	100,0
2. Dánia	48,9	x	51,1	100,0
3. Finnország	43,8	x	56,2	100,0
4. Japán	69,6	x	30,4	100,0
5. Kanada	61,1	38,9	-	100,0
6. Norvégia	22,3	x	77,7	100,0
7. Svájc	20,9	42,3	36,8	100,0
8. Svédország	22,9	x	77,1	100,0
9. USA	82,7	15,7	1,6	100,0
Szabályozott adómegosztást alkalmazó országok:				
10. Ausztria	55,6	28,2	16,1	100,0
11. Görögország	98,6	x	1,4	100,0
12. Luxemburg	84,9	x	15,1	100,0
13. NSZK	39,8	40,4	19,8	100,0
14. Olaszország	98,6	x	1,4	100,0
15. Portugália	90,9	x	9,1	100,0
16. Spanyolország	80,5	x	19,5	100,0

Többi OECD-ország:				
17. Ausztrália	100,0	-	-	100,0
18. Franciaország	89,1	x	10,9	100,0
19. Hollandia	100,0	x	-	100,0
20. Írország	100,0	x	-	100,0
21. Nagy-Britannia	100,0	x	-	100,0
22. Törökország*	94,0	x	6,0	100,0
23. Új-Zéland	100,0	x	-	100,0

x = nem szövetségi berendezkedésű országok, nincs tagállami kormányzati szint

\* 1983-as adat

*Forrás:* Saját számítás a Revenue Statistics of OECD member countries (Paris, 1986) c. kiadványból.

A nemzetközi gyakorlat szerint egy országban *elkülönült helyi személyi jövedelemadózásról attól kezdve beszélnek, ha elkülönült központi és helyi adóráták léteznek.*

Az elkülönült alsóbb szintű jövedelemadóztatásnak három fokozata lehet:

① Elkülönült adóráták: az alsóbb kormányzati szinteknek joguk van arra, hogy a központi kormányzatok által definiált adóztatható jövedelemre, vagy a központi jövedelemadóra vetítve adót vethessen ki és meghatározza annak rátáját. Ez a rendszer működik Belgiumban, Dániában, Kanadában (Quebec kivételével) és Norvégiában. (Norvégiában és Belgiumban 1983 óta a központi kormányzat egy felső korlátot szab a megállapítható helyi adóztatásra, ezért ha minden helyi kormányzati egység már ezt alkalmazza, ez a rendszer ekvivalens lesz a központilag meghatározott egységes rátával.)

② Elkülönült adóráták és kedvezményi struktúrák: jóllehet a központi és a helyi jövedelemadóztatás számára ugyanazok az adóalanyok, de a helyi adófizetők által igénybe vehető kedvezmények eltérnek a központi adóztatásnál rendelkezésre állóktól. Minden helyi kormányzati egység az így meghatározott adóztatható jövedelemre alkalmazza azután a saját adórátáját. Ezt a rendszert használják Finnországban, Japánban és Svédországban.

③ Elkülönült adórendszerek: ezekben az alsóbb kormányzatok határozzák meg a jövedelemadó alapját és a rátáját is. (A gyakorlatban az adóalap többnyire hasonló a központi kormányzati jövedelemadóhoz.) Elkülönült adórendszereket használnak Svájcban, az USA-ban és Kanada Quebec tartományában.

A helyi jövedelemadózás országokénti főbb jellemzőit a 3. táblázat mutatja.



Tagállami és helyi kormányzati jövedelemadók az OECD országokban 1983.

Ország	Adóalap	Alkalmazott adóráta %		Vannak-e adókötele- zettséget csökkentő tételek a helyi korm. jöv. adóban?	Leírható-e a helyi adó a a központi kor- mányzati jöv. adóból?	Az adóalap helysége- k közötti alloká- ciója (munka- viszonyból számazó jöv.)	Az adókiivetés és az adóbegyűj- tés felelőse
Belgium	Központi kormányzatnak fizetett jöv. adó	6-8 átlagosan	-	Nincsenek	Nem	Lakóhely	Központi kormányzat
Dánia	Központi kormányzati adóztatható jöv.	20,2 – 33,5 (átl. = 27,2)	-	Nincsenek	Nem	Lakóhely	Központi kormányzat a begyűjtésért, a helyi a kivetésért
Finnország	Központi kormányzati adóalap és elkülönült kedvezménystruktúra	14-18,5 (átl. = 15,9)	-	Vannak	Nem	Lakóhely	Központi kormányzat
Japán	-	-	4-től 18-ig + fix összeg	Vannak	Nem <sup>1</sup>	Lakóhely	Helyi kormányzat
Kanada (Quebec kivételével <sup>2</sup> )	Központi kormányzatnak fizetett jöv. adó az átl. adó- csökkentő értékek leírása előtt	38,5-59,0 (átl. = 47)	-	Néhány tartományban az alacsony jövedelmű cso- portok számára vannak	Nem	Lakóhely	Központi kormányzat
Norvégia	Központi kormányzati adóztatható jöv. ( az osz- talékok leírásával csökkentve)	23	-	Nincsenek <sup>3</sup>	Nem	Lakóhely	Központi kormányzat
Svájc	Központi kormányzati adóalap és elkülönült kedv. struktúra		5-től 34-ig	változó	Nem	Lakóhely	Központi kormányzat
Svédország	Központi kormányzati adóalap és elkülönült kedv. struktúra	26,0-33,7 (átl. = 30,2)	-	Nincsenek	Nem <sup>1</sup>	Lakóhely	Központi kormányzat
USA	Elkülönült adóalapok az államok többségében	-	2-től 14-ig <sup>5</sup>	Néhány államban vannak	Igen	Lakóhely	Államok

\* Alkalmazott minimális és maximális ráták

1 Egy plafont állapítanak meg a helyi és központi adók tényleges rátájára.

2. Quebec elkülönült tartományi jövedelemadó-rendszert működtet

3 Ugyanazok az adókötelezettséget csökkentő tételek, mint a központi jövedelemadónál eltartottakra és speciális bank-megtakarítási tételekre

4. Zúrich

5. New York

Az adóalapot tekintve a fő különbség a központi kormányzati adóalapot (vagy a befizetett adóösszeget) alapul vevő helyi adóztatású országok és azok között van, ahol a helyi adóztatás alapja elkülönül a központitól. Az elkülönülő helyi adóztatású országok többségében lineáris adórátát használnak, amely többnyire változó nagyságú az országokon belül, de Japánban, Svájcban és az USA-ban progresszív rátájú a helyi adóztatás.

Az áttekintett kilenc ország közül ötben vannak adókötelezettséget csökkentő tételek a helyi adóztatásban, amelyek úgy is felfoghatók, hogy egy bizonyos mértékű progresszivitást visznek az adóztatásba.

Az USA kivételével a tagállami és a helyi jövedelemadók nem írhatók le a központi adóztatható jövedelemből. Abban a kérdésben, hogy az adóztatás az adófizető munkahelyének vagy lakóhelyének településén történjen, mindegyik országban a lakóhelyelv az irányadó (bár néhány országban egyes jövedelemfajták kivételt képeznek ez alól). A 3. táblázat utolsó oszlopa mutatja, hogy Japánban, Svájcban és az USA-ban az alsóbb kormányzatok hatáskörébe tartozik az adókivetés- és begyűjtés, míg Belgiumban, Finnországban, Kanadában, Norvégiában és Svédországban a központi kormányzat hatáskörébe. Dánia esete sajátos: ott az adókivetésért a helyi kormányzat, míg a begyűjtésért a központi kormányzat felelős.

Az OECD-összehasonlítás készítői vizsgálták a személyi jövedelemadók változásait, és a változások összetevőit is, igaz csak viszonylag rövidebb távon: az 1975–1983-as időszakban. Az összehasonlítások kitértek az alsóbb kormányzati szintek személyi jövedelemadóinak változásaira is. Amint az a 4. táblázatból látható, *a helyi személyi jövedelemadóknak az összes személyi jövedelemadókon belüli aránya Belgium és Svájc kivételével mindenütt emelkedett*. Különösen nagy részaránynövekedés következett be Svédországban (18 százalékpont), Dániában és Kanadában (8 százalékpont), továbbá Finnországban (5 százalékpont). A 4. táblázat utolsó 4 oszlopából kiderül, hogy ezeknek az adóknak a viszonylagos fontossága a 6 országban nőtt és csak kettőben csökkent.<sup>3</sup>

Az OECD összehasonlító vizsgálatainak köszönhetően lehetőségünk van a változások tényezőkre bontására, és ennek segítségével a központi és helyi jövedelemadók eltérő dinamikájának magyarázatára is.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Meg kell jegyezni, hogy az északi országokban az állami egyházak is kivetnek személyi jövedelemadót.

Az egyházi adót központi kormányzati jövedelemként számolják el Dániában, míg helyiként Finnországban, Norvégiában és Svédországban.

<sup>4</sup> Az alkalmazott metodológiát a korlátozó megjegyzéseket és az eredmények részletes értékelését ld.: An empirical analysis...(1986)



#### 4. táblázat

**Az alsóbb kormányzati szintek jövedelemadói viszonylagos súlyának változása 1975 és 1983**

	Tagállami és helyi kormányzati jövedelemadók					
	Az összes személyi jövedelemadó		Az összes adó		A GDP	
	s z á z a l é k á b a n					
	1975*	1983	1975	1983	1975	1983
Belgium	8,8	8,8	2,8	3,1	1,2	1,4
Dánia	45,1	53,9	25,2	28,0	10,4	13,0
Finnország	55,8	61,1	29,2	27,6	10,5	9,7
Japán	28,1	30,8	6,7	7,9	1,4	2,2
Kanada	32,1	39,7	10,6	14,1	3,5	3,7
Norvégia	74,2	75,9	23,4	19,2	10,5	8,9
Svájc	81,9	79,4	29,6	28,3	8,7	8,9
Svédország	57,9	75,5	26,7	29,4	11,4	14,8
USA	12,0	16,1	5,2	6,0	1,5	1,7

\* Az USA esetében 1976.

*Forrás:* Personal Income Taxes (1986) 39. o.

Az 5. táblázat négy északi ország központi és helyi jövedelemadójának változását hasonlítja össze. Feltűnő hogy – amellet, hogy mind központi, mind a helyi jövedelemadó-kötelezettségek nőttek – a helyi jövedelemadók mind a négy országban lényegesen nagyobb mértékben nőttek mint a központiak (tehát a 4. táblázatban bemutatott adóarány-eltolódás mögött ez a jelenség húzódik meg). A négy északi országban a helyi adók növekedésének súlyozatlan átlaga 54,1 százalékponttal több volt a központiakénál.

A változás tényezőkre bontásával ezt a következőképpen világíthatjuk meg és magyarázhatjuk:

- az adóegységek száma és az átlagjövedelem változásának arányosított hatása ugyanaz helyi és központi adónál (mivel e két összetevő hatásának kiértékelésére ugyanazok a gazdasági paraméterek szolgálnak mind a két szinten);
- a jövedelemelosztás változásának hatása eltérő a helyi és központi adóknál. A progresszív adóráták alkalmazása miatt a központi adóknál a kiegyenlítettbé váló jövedelemelosztás önmagában adókötelezettség-csökkentő hatású volt.

5. sz. táblázat

**A különböző szintű kormányzatokhoz tartozó jövedelemadó kötelezettségek változásának felbontása (a bázisévi adókötelezettségek százalékában)**

Ország és kormányzati szint	Adókötelezett- ségek a bázisévben (1975. v. 1976)	A változás felbontása						Adókötelezett- ségek az összehasonlító évben (1982. v. 1983)
		Az adóegységek számának változásával arányosított hatás	Az átlagjövedelem változásával arányosított hatás	A jövedelemelosztás változásának hatása	Az adóskálán való felcsúszás hatása Reál felcsúszási hatás	Inflációs felcsúszási hatás	A törvényhozási változások és a formalizált indexálás hatása**	
<b>Dánia</b>								
a.) közp. korm.	100,0	5,1	127,3	-53,3	13,6	96,5	-89,5(-93,7)	199,6
b.) helyi korm.	100,0	5,1	127,3	-27,2	9,2	33,7	13,8(-35,0)	262,8
<b>Finnország</b>								
a.) közp. korm.	100,0	11,3	91,7	-5,2	5,7	128,1	-145,1	186,5
b.) helyi korm.	100,0	11,3	91,7	0,3	0,3	2,3	-10,8	195,1
<b>Norvégia</b>								
a.) közp. korm.	100,0	6,1	122,0	-55,7	38,1	290,6	-313,3	188,0
b.) helyi korm.	100,0	6,1	122,0	-8,0	7,0	22,8	-21,7	228,2
<b>Svédország</b>								
a.) közp. korm.	100,0	9,6	78,4	-9,0	-15,6	140,1	-184(-64,4)	119,4
b.) helyi korm.	100,0	9,6	78,4	8,6	-0,0	0,0	27,5(0,0)	224,1

\* Az inflációs felcsúszási hatást úgy kalkulálják, hogy feltételezik a reáljövedelmek változatlanságát, a reál felcsúszási hatást pedig a teljes felcsúszási hatás és az inflációs hatás különbségeként.

\*\* A formalizált indexálási rendelkezések hatását a zárójeles számok mutatják

Forrás: An empirical... (1986) 17. o.



- Az 5. táblázatban szereplő országok helyi adóztatásában nem progresszív, hanem lineáris adórátát alkalmazták (elkülönült kedvezményi struktúrával). Ezért a jövedelemelosztás változása a helyi adókötelezettségeket lényegesen kisebb mértékben, vagy egyáltalán nem csökkentette.<sup>5</sup>
- éppen ellenkező az adóskálán való felcsúszás hatásaiban mutatkozó eltérés iránya. A központi adóknál ez az összetevő minden országban igen nagy adókötelezettség-emelőnek bizonyult, míg a helyi adóknál jóval kisebb mértékben vagy egyáltalán nem emelte az adókötelezettségeket. Ez a különbség is a progresszív és a lineáris ráták eltérő hatásából adódik. Az, hogy a helyi lineáris adóráták mellett is értelmezhető az adóskálán való felcsúszás, a fix összegű kedvezmények alkalmazásából következik (ugyanis ez rejtett progresszivitást jelent, mivel magasabb jövedelemszinteken relatíve kisebb ez az adóalapról leírható összeg).
  - lényeges különbség mutatkozik a törvényhozásbeli változások és a formalizált indexálás hatásaiban is. Az infláció mindegyik országban szükségessé tette a progresszív adóskálák időről időre való módosítását. Emiatt a központi személyi jövedelemadók esetében a törvényhozási adómódosításoknak, azonbelül is főleg a *formalizált adóskála-indexálásnak*, az adónövekedést igen számottevően csökkentő hatásuk volt. Ezzel szemben a helyi kormányzatok lineáris adórátáit az infláció miatt nem kellett állandóan kiigazítani, ezért a helyi kormányzatok adómódosító rendelkezéseinek már csak kismértékű adókötelezettség-csökkentő hatásuk volt, sőt Dániában és Svédországban még növelték is a helyi adókötelezettségeket.

Összegezve megállapítható, hogy a helyi személyi jövedelemadóknak a központiaknál nagyobb növekedése két fő összetevőből adódik:

- az adónövekedésbeli különbségek súlyozatlan átlagának nagyobb része (55 százaléka) arra vezethető vissza, hogy a progresszív adórátáknál bekövetkező inflációs és reál felcsúszási hatást a nagy nyomásnak kitett központi kormányzatok törvényhozási intézkedésekkel túlkompensálták (a túlkompenzálás súlyozatlan átlaga -8,7 százalék), míg a helyi adóknál a központiaknak csak 1/10-ét kitevő felcsúszási hatás már nem váltott ki olyan adócsökkentési nyomást, sőt a helyi törvényhozási intézkedések még növelték is az adóterheket.
- az adónövekedések különbségének kisebb része (45 százaléka) pedig abból adódik, hogy a jövedelemelosztás kiegyenlítőbbé válásával a progresszív központi adóztatás adókiesése jóval nagyobb (átlagosan -30,8%), mint a legfőlőbb csak kvázi progresszív helyi adóztatásé (-6,6%).

<sup>5</sup> Megjegyzendő, hogy a jövedelemelosztás változásának hatását nem mindig tudták más, a számszerűsítés során e kategóriában jelentkező hatásoktól elkülöníteni: pl. egyes sajátos adókedvezmények igénybevételének kiterjedtségében történő változások hatásától.

## A személyi jövedelemadók szerepe a helyi kormányzatok finanszírozásában

A helyi kormányzatok bevételeinek mindenütt általában három fő csoportja van: az adóbevételek, a működési bevételek és az állami (felsőbb) támogatások. A nyugati országokban a második világháború után az állam jóléti jellegének erősödésével együtt járt a helyi kormányzatok egyre nagyobb mértékű támogatása a központi költségvetésből. A helyi bevételek között az „70-es évek közepéig mindenütt növekedett az állami támogatások részaránya”. Azóta ez a folyamat megtorpant, és részben megfordult. Ugyanis egyrészt megerősödött az a nézet, hogy „a támogatások túl nagy aránya ... korlátozza a helyi önállóságot”, és az önállóság védelmében ezt a folyamatot meg kell állítani. Másrészt a támogatások csökkentésére rá is kényszerültek ezek az országok az állami költségvetések fokozódó pénzügyi nehézségei miatt. A hetvenes évek közepétől ezért nagy erőfeszítéseket fordítottak az adóbevételek és a működési bevételek növelésére, rendszerük fejlesztésére (l. ezekről Vági G. [1987].) A nyolcvanas évek első felére kialakult helyzetet mutatja a 6. táblázat.

6. táblázat

A helyi kormányzatok főbb bevételeinek részaránya az összes bevételből (%), 1983

	Állami (fel- sőbb) támo- gatások	Adó- bevé- telek	Az adókban			Jövedelem- és profit- adóból személyi jövedelem- adó
			vagyoni- adók	for- galmi adók	jövede- lem és profit- adó	
Ausztrália 1	55	30	7	12	-	-
Ausztrália 2	19	44	44	-	-	-
Ausztria 1	45	45	1	21	21	20
Ausztria 2	14	55	6	21	22	20
Belgium	61	33	-	5	26	22
Brazília 1	19	74	28	45	-	-
Brazília 2	63	22	0	14	-	-
Dánia	50	41	3	0	38	37
Finnország *	32	46	0	0	46	42
Franciaország*	43	42	12	2	8	8



	Állami (fel- sőbb támo- gatások)	Adó- bevé- telek adók	Az adókból			Jövedelem- és profit- adóból személyi jövedelem- adó
			vagyon- adók	for- galmi	jövede- lem és profit- adó	
Görögország	40	12	1	6	1	1
Hollandia *	85	2	2	0	-	-
Indonézia 1	81	14	5	7	-	-
Írország	75	5	5	-	-	-
Izrael	66	17	15	2	-	-
Kanada 1 *	22	65	3	34	29	25
Kanada 2 *	47	39	33	0	-	-
Nagy Britannia	45	30	30	-	-	-
Norvégia	39	51	3	0	47	44
NSZK 1	17	70	4	22	43	34
NSZK 2	28	33	5	0	28	15
Mexikó 1	8	76	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Mexikó 2	8	54	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Spanyolország	14	67	1	30	39	33
Svájc 1	26	57	8	5	44	37
Svájc 2	16	51	2	0	45	39
Svédország *	24	56	-	-	56	55
Új-Zéland	19	42	38	1	-	-
USA 1	21	55	2	32	20	15
USA 2	39	38	29	7	2	2
Magyarország	49	41	7	1	33	4

*Jelek:* n.a. = nincs adat

- = nincs ilyen bevétel

1 = regionális vagy állami szint

2 = helyi szintek

*Forrás:* Vági G. (1987) 2. és 3. táblázata saját számításokkal újraserkesztve, továbbá a \*-gal jelölt országoknál a hiányzó adómegoszlásokat a *Revenue Statistics...* (1987) c. kiadvány adataiból számítva.

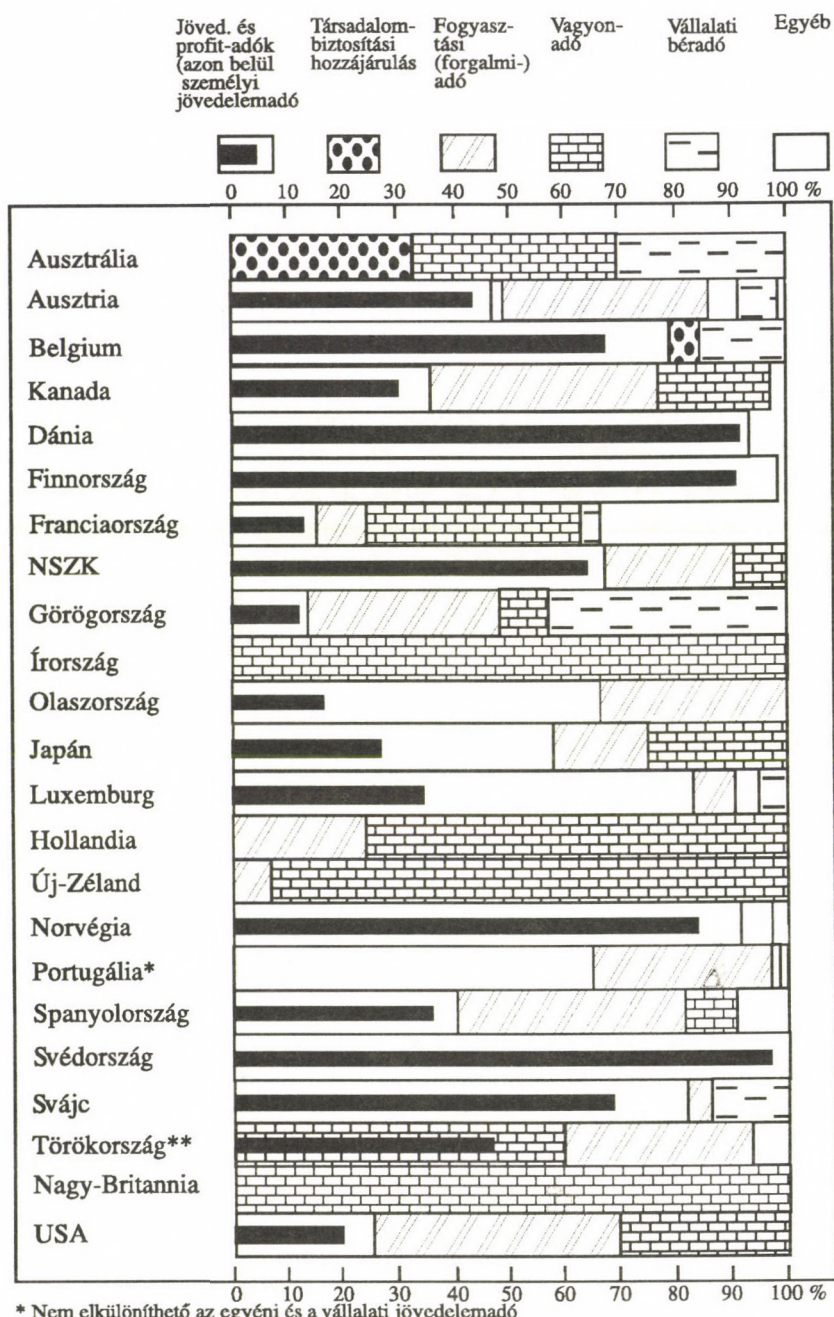
A táblázatból kiderül, hogy az országok többségében az állami támogatások és az adóbevételek együttesen az összes bevételek 80-90%-át képezik. A bevételekből több mint 50%-ot, tehát túlnyomó részt képviselnek az adóbevételek Ausztriában (helyi szint), Brazíliában (tagállami szint), Kanadában (tagállami szint), Norvégiában, NSZK-ban (tagállami szint), Mexikóban, Spanyolországban, Svájcban, Svédországban és az USA-ban (állami szint). Ezzel szemben 50% fölötti az állami támogatások aránya Ausztráliában (tagállami szint), Belgiumban, Brazíliában (helyi szint), Hollandiában, Indonéziában, Írországban és Izraelben. *Mindazonáltal ritka kivételnek számít a teljesen egyoldalú bevételi struktúra.* Alig van olyan ország, ahol az alsóbb kormányzati bevételekben akár az állami támogatásoknak, akár az adóbevételeknek (csak Hollandia, Írország és Mexikó ilyen) elenyésző (10% alatti) súlya lenne.

Ahhoz, hogy a személyi jövedelemadók finanszírozási szerepét föltárjuk, az adóbevételeket közelebbről is szemügyre kell vennünk. A 6. táblázatból leolvashatjuk az egyes adófajták összbevételi súlyát, az adóbevételek belső összetételét pedig az 1. ábra mutatja. Az arányokat látva azonnal szembetűnik az adóbevételi struktúrák nagymérvű változatossága. Hol a jövedelemadóknak, hol a vagyonadóknak, hol egyikük és a forgalmi adó együttesének van meghatározó szerepe.

Érvek mindegyik adótípus mellett és ellen is felsorolhatók. A jövedelemadók alkalmazása mellett szokták felhozni, hogy kapcsolatot teremt egy-egy terület jövedelemtermelő képessége és közszolgáltatásnyújtó képessége között, speciálisan a személyi jövedelemadók mellett pedig azt, hogy erősíti az adófizető polgároknak a helyi kormányzatok fölötti ellenőrzési igényét. A jövedelemadók elleni szokásos érv, hogy bevételi egyenlőtlenségeket teremt, hátrányos helyzetbe hozza a gyengébb gazdaságú, kedvezőlenebb társadalmi összetételű települések kormányzatait és közszolgáltatásait, továbbá, hogy szétaprózott helyi igazgatási rendszer esetén költséges és nehezen megoldható az adóbevételeknek az egyes helyi hatóságokhoz való hozzárendelése. A vagyonadók mellett szól, hogy nem a gazdasági aktivitást adóztatják, hanem a már fölhalmozott tőkét, továbbá, hogy ezek képesek lehetnek a fekvésbeli monopóliumokat megfizettetni, vagy például a közületi infrastruktúra-fejlesztésből származó egyéni vagyonérték-növekedést is beszámítani. A vagyonadók bevételi szerepe ellen főleg praktikus érvek szólnak: nagyon problematikus a vagyonok felértékelése és rendszeres újraértékelése, és ahol ilyen tradíciók nincsenek, óriási nehézségeket okoz ezeknek az adóknak a bevezetése. A *fogyasztási (forgalmi) adók a kereskedelmi centrumtelepüléseken realizálódnak:* ez egyidejűleg szól mellettük is és ellenük is. Mellettük azért, mert ennek révén az egész körzetet kiszolgáló települések több bevételhez jutnak és így a nagyobb igénybevételekhez igazodva szolgáltatásfejlesztésre többet fordítanak. Ellenük pedig azért, mert a települések nagy része egy ilyen adóból alig részesül.



## A tagállami és helyi kormányzati adóbevételek összetétele, 1985.



\* Nem elkülöníthető az egyéni és a vállalati jövedelemadó

\*\* 1983-as adat

Forrás: Revenue Statistics... (1987) 203. o. kiegészítve saját számításokkal

Az érvek és ellenérvek tovább is szaporíthatók, de feltűnő, hogy ilyenfajta pro és kontra érvelésekre szinte mindig egy-egy konkrét adófajta kapcsán kerül sor és csak ritkán a helyi adók egy-egy országbeli kombinációja teljes struktúrája kapcsán. Ez persze bizonyára a „gyakorlat” megrendeléseinek jellegéből is adódik: általában kevés az igény a hosszú idő alatt kialakult adóztatási rendszerek helyett teljesen mások konstruálására, annál gyakrabban merül fel egy-egy konkrét adófajta kiértékelésének, egy új adónem bevezetésének, esetleg egy régi adónem eltörlésének a szükséglete.

Az egyes nyugati országokban a helyi kormányzatok adóztatási rendszerében az adóbevételek több eltérő kombinációja is kialakult. Az eltérő adókombinációk típusokba sorolhatók, és egy-egy országhoz egy-egy adórendszer-típus is hozzárendelhető.

Az, hogy az egyes országok helyi kormányzatainak adórendszere milyen típusú, nagymértékben a tradíciók függvénye (l. erről pl. Vági G. 1987.) Az észak-európai országokban, Svájcban és Belgiumban például szinte egyoldalúan a személyi jövedelemadókra alapozódnak a helyi adórendszerek. Még egyoldalúbb néhány angolszász ország adóztatása: Nagy-Britanniában, Írországbban és Új-Zélandban a vagyoadónak kizárólagos szerepe van, és túlnyomó a súlya Hollandiában is (igaz viszont, hogy az állami támogatásokhoz képest így is jelentéktelen, csak az összes helyi bevétel alig 2%-át teszi ki). Jó néhány országban nem egy adó túlsúlyára, hanem több hasonló súlyú adóra épülnek a helyi adórendszerek. Közülük a leggyakoribb a (személyi) jövedelemadók és a fogyasztási (forgalmi) adók kombinációjára alapuló helyi adórendszer: ez jellemző Ausztriára, az NSZK-ra, Kanadára, Spanyolországra, Törökországra és az USA-ra is (az adómegoszlásokat részletesen I. a II. mellékletben).

Most már közvetlenül a személyi jövedelemadóknak a helyi kormányzatok finanszírozásában betöltött szerepére rátérve, először is újra arra kell föl hívni a figyelmet, hogy a „személyi jövedelemadó mint helyi bevétel” jóval szélesebb – és ezért sokkal több országra vonatkozó – fogalom, mint az „elkülönült helyi személyi jövedelemadó”. A helyi kormányzatok a különböző adómegosztási konstrukciók révén sok olyan országban is (pl. Ausztriában, az NSZK-ban, Luxemburgban, Olaszországban és Spanyolországban) jelentős személyi jövedelemadó-bevételhez jutnak, ahol a személyi jövedelmek elkülönült helyi adóztatása különben nem létezik. E két intézményi megoldásnak azután egészen mások a működési hatásai és problémái is.

Az adómegosztásos konstrukciókban a személyi jövedelemadókból származó bevétel a helyi kormányzatok számára nagyon hasonló a célhoz nem kötött állami támogatásokhoz. Ilyenkor a helyi személyi jövedelemadózáshoz fűzött kedvező és



kedvezőtlen hatások (pl. jövedelemképződés-közzolgáltatás helyi összekötése, vagy túlzott adminisztrációs terhek stb.) alig érvényesülnek, annál inkább az állami támogatásoknál megszokott hatások. Az állami támogatásoktól csak akkor működik eltérően a személyi jövedelemadók megosztása, ha szilárd jogi szabályozás szabja meg a helyi kormányzatoknak átengedett adók mértékét (általában a központi jövedelemadó valamilyen százalékában) és szilárd jogi szabályozás rögzíti az átengedett adók helyi kormányzatok közötti elosztásának módját (a leggyakoribb módszer az aggregált adóalap szerinti elosztás). Ilyen esetben ezek a bevételek mentesülhetnek a támogatáscsökkentési akcióktól, és a helyi kormányzatok sincsenek kitéve felettes szerveik esetleg önkényes elosztási preferenciáinak.

2. Az adómegosztástól nagyon is különböző elkülönült helyi személyi jövedelemadó-rendszerek intézményi megoldásait az előző alfejezetben részben már érintettük. Ott megtudhattuk, hogy a helyi adóztatásban többnyire lineáris adórátákat alkalmaznak, az adóalanyok a lakóhelyükön fizetik az adót, és az adókivetésért és az adóbegyűjtésért az esetek többségében a központi kormányzat a felelős. A helyi kormányzatok általában maguk határozhatták meg a kivetett lineáris adó kulcsát (azzal a korlátozással, hogy néhány országban törvényileg megszabják az általuk kivethető adó, vagy a helyi és központi jövedelemadó együttesének lehetséges maximális rátáját), és több országban az ő döntési körükbe tartozik jónéhány helyi adókedvezmény megadása is. A következőkben a helyi jövedelemadók néhány alkalmazási problémájával foglalkozunk.

A rendszeresebb számbavétel érdekében megkíséreltem táblázatos formában összefoglalni a személyi jövedelmek helyi adóztatásának feltételeit és lehetséges hatásait. A 7. táblázatban szándékosan elkülönítettem a feltételek két csoportját: az ún. rossz feltételeket és az ún. ideális feltételeket, mivel meggyőződéseim, hogy a helyi személyi jövedelemadózásnak egészen mások a szociális és gazdasági hatásai az adóztatásra kedvező feltételek mellett, mint az arra kedvezőtlen feltételek mellett.

A fejlett nyugati országokban, amelyekben jelentősebb súlyú helyi jövedelemadóztatás van, az adórendszerek működésének mai feltételei nagyon is közel állnak a táblázatban ideálisnak megjelölt feltételekhez. A skandináv államokban például még a többi nyugat-európai országhoz képest is nagy hangsúly esik a demokratikus helyi kormányzásra (és viszonylag kevésbé hangsúlyos a politikai pártok országos rivalizálása). Ezekben az országokban viszonylag kicsik a jövedelemelosztási egyenlőtlenségek, ezek jól működő társadalombiztosítási rendszerekkel rendelkeznek; a viszonylag nagyméretű, egyenlő jogállású és nagymértékű döntési önállósággal bíró közigazgatási alapegységeikben jól képzett igazgatási apparátus dolgozik, a fontosabb helyi döntéseket ott valóban a képviseleti testületek hozzák;

7. táblázat

**A helyi tanácsok személyi jövedelemadókból való finanszírozásának környezeti feltételei és a feltételekhez rendelhető lehetséges hatásai**

	Közigazgatási szféra	Gazdasági szféra	Szociális szféra	Politikai szféra
Rossz feltételek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kisméretű közigazgatási alapegységek</li> <li>- Nehézkes, pontatlan adóigazgatás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A közszolgáltatások intézményhálózatának egyenlőtlen települési eloszlása</li> <li>- a személyi jövedelemelosztás nagy egyenlőtlensége</li> <li>- az illegális gazdaság nagy mérete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- szociális feszültségektől terhes társadalom</li> <li>- az esetek nagy aránya és térségi koncentrációja</li> <li>- privilégiumvédő és eltartotti mentalitás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a helyi nyilvánosság hiánya</li> <li>- ahelyi képviselet fejetlensége, passzivitása, a képviseleti hatalom hiánya</li> <li>- a döntések centralizált alku mechanizmusa</li> </ul>
Lehetséges és valószínű hatások	<ul style="list-style-type: none"> <li>- túlzott adminisztrációs költségek</li> <li>- adminisztrációs zavarok és konfliktusok</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hatékonytalan adóztatás</li> <li>- az adóbevételek túlzott egyenlőtlensége</li> <li>- nagy redistribúciós és támogatási igények</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a települések közti szakadék növekedése; a helyi társ.-on belüli ellentétek növekedése</li> <li>- a virilizmus veszélye</li> <li>- az adókijátszás erénnyé válik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a döntéshozók és a lakosság közti távolság növekedése</li> <li>- basáskodó magatartások a vezetőknél</li> </ul>
Ideális feltételek	<ul style="list-style-type: none"> <li>- viszonylag nagyméretű közigazgatási alapegységek</li> <li>- jól képzett, pontos és gyors adóigazgatás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- viszonylag korlátozott személyi jövedelem-egyenlőtlenségek</li> <li>- az illegális gazdaság kis mértéke</li> <li>- a közszolgáltatások intézményhálózatának kiegyenlített települési eloszlása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- viszonylag jó-módban élő közép- és alacsony jövedelműek meghatározó súlya</li> <li>- jól működő országos társadalombiztosítási rendszerek az esetek támogatására</li> <li>- adófizetői polgári mentalitás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nagymértékű helyi kormányzati önállóság</li> <li>- fejlett, aktív és hatalomgyakorlót helyi képviselet</li> <li>- fejlett helyi nyilvánosság</li> </ul>
Lehetséges és valószínű hatások	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nem túl nagy adminisztrációs költségek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hatékony adóztatás</li> <li>- az adóbevételek viszonylagos kiegyenlítettége - kisebb redistribúciós igény</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kiegyenlített teherviselés</li> <li>- a polgári egyenlőség- és közösség- tudat erősödése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a vezetőkegyszintenciális függése a választók és adófizetők megnyerésétől</li> </ul>



és végül meglehetősen erős hagyományú a polgári egyenlőség és közteherviselés is náluk. Épp ezért a helyi személyi jövedelemadóztatás a skandináv országokban viszonylag jól működik (pl. az adóráták és a kedvezmények karbantartásának újra meg újra alapos elemzést és sok nézőpontú megvitatást igénylő feladatát a helyi kormányzatok képesek jól elvégezni; és mert a képviseleti testületek tagjai elsősorban a választóiktól függnek, és a fontosabb helyi döntéseket valóban ők hozzák, ezért még adórendszeri döntések is nagy eséllyel számíthatnak a polgárok támogatására stb. stb.), és többnyire kedvező társadalmi és politikai hatásokkal jár. *Ezekben az országokban a helyi személyi jövedelemadóztatás lényeges alkotórésze a helyi kormányzatok jól gazdálkodó és demokratikus működésének.*

Ezzel persze *nem akarom azt állítani, hogy hasonlóan a kedvező feltételek mellett másféle helyi finanszírozási rendszerek nem működhetnének hasonlóan kedvező hatásokat eredményezve.* Dehogynem! És ez nemcsak az adómegosztási rendszerekre igaz, hanem még az állami támogatásokra is: például Hollandiában a helyi bevételek 85%-a állami támogatásból származik, mégis a jól működő politikai képviseleti rendszernek és a takarékos pénzfelhasználást fel nem rúgható követelménnyé tevő piacgazdasági környezetnek köszönhetően a helyi kormányzatok eléggé jól gazdálkodnak, és tőlük nézve meglehetősen demokratikus a döntéshozásuk. Igaz Hollandia példája sem átlagos, ebben az országban a társadalmi-gazdasági feltételek kivételesen kedvezőek.

A tipikus fejlődési vonal mégis az volt, hogy a második világháború utáni gazdasági gyarapodás évtizedeiben teret nyert a jóléti gondolkodás és törvényhozás, ami az állami támogatások és a redisztribúció súlyának növekedését eredményezte (mivel a jóléti programok két alapvető elve a kiegyenlítő redisztribúció és a programok állandó társadalmi ellenőrzése és vitája, és mivel ezeket igyekeztek érvényesíteni is, ez a redisztribúció nem az a redisztribúció, mint ami nálunk működött). Ám a hetvenes évek közepén kezdődő gazdasági recesszió korszakában, a költségvetési kiadások növekedésének korlátozására kényszerülve, mára *legtöbb nyugati országban a jóléti újraelosztás térszerűségét megállították*, és többek közt olyan érvekkel kezdtek bele a helyi adórendszerek megerősítésébe, hogy a túl nagy redisztribúció már korlátozta a helyi önállóságot.

### ***Néhány következtetés***

Hazai dilemmáink és vitáink nézőpontjából e nemzetközi tájékozódás fő tanulsága az, hogy a kérdéseket elemzőbb módon kell föltenni, és nem szabad azokat az alapos vizsgálódások előtt rövidre zárni. Ahhoz, hogy az olyan szokásos kérdésekre, mint az, hogy „helyi bevétel legyen-e nálunk a személyi jövedelemadó, és ha az lesz, akkor milyen hatásokkal jár majd” válaszolhassunk, előbb azokat a

kérdéseket kell megvizsgálni, hogy a bevezetésre kerülő jövedelemadó-rendszer alapvetően milyen típusú, és egyes részelemeinek (pl. a központilag beszedett adók megosztásának) eltérő szabályozásával hogyan változnak az alaprendszer egyes működési tulajdonságai? Meg kell vizsgálni azt is, hogy az adóztatás legfontosabb igazgatási, gazdasági, szociális és politikai feltételei milyenek nálunk! Csak ezek után kérdezhetjük: e feltételek mellett a személyi jövedelemadó egy-egy konkrét rendszere nálunk hogyan működne, és milyen valószínű hatásokkal járna? És ha ma még jó működésükhöz több kedvező feltétel is hiányozna, mégis milyen érvek szólhatnak az egyes megoldások mai alkalmazása mellett?

*Az egységes személyi jövedelemadó bevezetése már eldőlt, és valószínű az is, hogy ez hosszú távon a helyi tanácsok bevétele lesz.*

A nemzetközi tájékozódásból kiderülhetett, hogy *ami nálunk tervbe van véve, az nem elkülönült helyi személyi jövedelemadó, hanem a helyi tanácsoknak átengedett központi személyi jövedelemadó.* Nyitott kérdés még az átengedett adóknak az egyes helyi tanácsokhoz való hozzárendelése. Az adó elosztása megoldható a szokásos vertikális apparátusi alkudozással (pl. teljesen a megyeközpontok belátására bízott elosztással), vagy a törvényhozásban elfogadott jogszabályban előírt elosztási módszerrel (pl. az adóalap-arányos elosztással). Nyilvánvaló, hogy az előbbi megoldás esetén a helyi tanácsok számára ez a bevétel nagyon is hasonló lesz az állami támogatásokhoz, azzal a lényeges különbséggel, hogy ki lesznek téve olyan helyi lakossági számonkérésnek, hogy mit csináltak a pénzüikkel. (Ilyenkor pedig nem tehetnek mást, mint hogy elutasítják a kérdést azzal, hogy a tanácsai bevételek kevés a köze az ő adófizetésükhöz. Akkor már inkább maradjon központi bevétel a személyi jövedelemadó.) Úgyhogy a törvényben nem szabályozott („törvénytelen”) adóelosztástól a helyi tanácsokat és társadalmakat illetően ne nagyon várjunk kedvező elmozdulást, arra csak a második megoldás kínálhat esélyeket.

*Márpedig fontos lenne ezeket az esélyeket életre kelteni.*

Ha a helyi tanácsoknak az adóhoz való hozzájárítása szabályozott és garantált, akkor ez a közvetlen adófizetői-helyhatósági viszonyrendszer valóban előnyösen változtathatja a helyi közéletet, valóban nyújthat némi kedvező többletet a teljesen központi adózáshoz képest.

*A lehetséges előnyök megvalósulása persze nagymértékben az adórendszer működési feltételeitől függ.* Ha a 7. táblázat csoportosítását elfogadjuk, és eszerint vizsgáljuk hazai viszonyainkat, el kell ismerni, hogy bár jó néhány kedvező feltétel már adott (pl. viszonylag nagy közigazgatási alapegységek, a személyi jövedelmek kiegyenlített elosztása, a helyi önállóság viszonylag már elfogadható szintje stb.), jó néhány kedvező feltétel még mindig hiányzik (pl. az aktív és hatalomgyakorló helyi



képviselő stb.). Tehát ne támasszunk túlzott várakozásokat még egy ilyen adórendszer működésével szemben sem: a mi feltételeink között biztosan sok működési zavar is lesz, és az előnyös hatások mellett szép számmal hátrányosak is. Ezeket azonban szerintem a következőket szem előtt tartva kell értékelni:

- szét kell választani a kedvezőtlen feltételeknek és az adott adórendszer tulajdonságainak felróható hatásokat;
- az adott adórendszer működési előnyeinek és hátrányainak értékelésekor a fő mércét mindig másfajta reális finanszírozási rendszerek előnyei és hátrányai jelentik, az elvont ideálok szerepe ilyenkor csak másodlagos lehet.

Ha pedig azt találjuk, hogy több kedvező feltétel is hiányzik, és emiatt az adórendszer működési előnyei kisebbek a vártnál, akkor két választásunk lehet:

- egynehány kedvező feltétel hiányára hivatkozva el lehet utasítani a költségvetési finanszírozás ilyen megoldását, és el lehet halasztani a bevezetését a feltételek kedvező alakulásáig;
- illetve jobb alternatíva híján lehet támogatni is a bevezetését, hangsúlyozva, hogy az nem helyettesítheti a kedvező társadalmi intézményes feltételek (pl. képviselői rendszer) megteremtését, hanem éppen ellenkezőleg: még sürgetőbbé teszi; és remélve, hogy a létrejövő feszültségek termékenyek lesznek: több lesz az esély a helyi közéletet demokratizáló változtatásokra, mint ennek az alternatívának az elutasítása esetén.

Magam az utóbbit választanám.

Budapest, 1987. november

## ***Irodalomjegyzék***

Az empirical analysis of changes in personal income Taxes (A Report by the committee on Fiscal Affairs); OECD, Paris 1986.

Ágh A. (1987): Adózás képviselő nélkül. Kritika, 1987/9.

Gulácsi G. (1987): Egy struktúrafeszítő intézmény és egy politikai kampány a nyolcvanas években: a TEHO (Kézirat)

Koltai J. (1986): A helyi kormányzatok pénzügyei a fejlett piacgazdaságokban. Tervgazdasági Fórum, 1986/22.

Personal income tax systems under changing economic conditions. Report by the Committee on Fiscal Affairs; OECD, Paris 1986.

Revenue statistics of OECD member countries, 1965-1985; OECD, Paris 1987.

Dr. Szira József: A költségvetési gazdálkodás rendszerének és feltételeinek változása a svéd közgazdasági reform után I-II. Pénzügyi Szemle, 1985/6-7.

Vági G. (1987): A helyi kormányzatok (tanácsok) pénzügyei a nemzetközi tapasztalatok tükrében. Állam és Igazgatás, 1987/2.

## I. sz. melléklet

### Az elkülönült helyi jövedelemadórendszerek rövid ismertetése

(Forrás: Personal Income Taxes ... (1986) c. kiadvány függeléke)

#### **Belgium**

Helyi adókat a „községek” fizettethetnek a helyben lakó adófizetők jövedelmének terhére. 1981 végéig ez az adó nem léphette túl a központi kormányzat által az egyes adófizetők jövedelmére kivetett adó 6%-át. (Nagy Brüsszelen belül a községek maximálisan 5 százalékot vethettek ki, és további 1 százalékot Nagy Brüsszel részére.) A rákövetkező években a községek által megszabott adó százalékos korlátozása megszűnt, de a Nagy Brüsszelre vonatkozó 1 százalékos korlát megmaradt.

A személyi jövedelemadók bevételeinek megoszlása a központi és a helyi kormányzat között (%):

	1975	1977	1979	1981	1982
Közp. korm. jöv.adó	91	92	91	92	91
Helyi korm. jöv.adó	8	8	9	8	9

#### **Dánia**

Dániában a megyék és a települések is kivetnek személyi jövedelemadókat.

A helyi személyi jövedelemadóknak ugyanaz az adóalapjuk mint a központiaknak, de az egyösszegű (ún. alapvető) személyi kedvezményeknek hatása más és más a különböző adórátájú megyékben és településeken. 1975-től 1982-ig a személyi kedvezménynek az összege a helyi adónál ugyanaz volt, mint a központi-nál, de 1983-ban már kevesebb (18 700 dán korona 20 000 dán koronával szemben).

Az egyes helyi kormányzatok lineáris rátájú adót alkalmaznak. Az átlagos ráta így alakult (%):



	Települési adó (összes település)	Megyei adó (összes megye)	Összes helyi kormányzat átlagos ráta
1975	15,5	4,7	20,2
1976	16,5	5,4	21,9
1977	16,7	5,6	22,3
1978	16,7	5,6	22,3
1979	17,9	5,6	23,5
1980	18,5	5,9	24,4
1981	18,6	6,1	24,6
1982	18,6	6,3	24,9
1983	19,9	7,2	27,1

A személyi jövedelemadók bevételeinek megoszlása a központi és helyi kormányzatok között (%):

	1975	1977	1979	1981	1982	1983
Közp. korm. jöv.adó	55	51	50	49	49	46
Helyi korm. jöv.adó	45	49	50	51	51	54

## ***Finnország***

Finnországban mind központi-, mind helyi kormányzati (települési) jövedelemadó létezik. Adóalapjuk nagyjából egyforma, de a kedvezményeik egy része mind fajtajában, mind összegében különbözik. Az adományok és az örökségek a helyi adózásnál bizonyos körülmények között beletartoznak az adóalapba. Az egyházadónak ugyanaz az adóalapja mint a helyi személyi jövedelemadónak. Formálisan, egyházadót azok nem fizetnek, akik nem tagjai a két állami egyháznak, de praktikusán a népességnek több mint 90%-a mindig tagja volt ezeknek. Finnországban társadalombiztosítási célokra is megadóztatják a jövedelmet (társadalombiztosítási hozzájárulás, amelyet a biztosítottak fizetnek) és ennek is az az adóalapja, mint a helyi jövedelemadónak.

## Az adókedvezményekről bővebben

aa)- az alkalmazottaknak fizetett bérek és fizetések

- korábbi alkalmazottaknak fizetett nyugdíjak
- szakszervezeti tagsági díjak
- befizetés a munkanélküliségi alapokba
- utazási kiadások
- kiadások munkaruhákra, szakmai irodalomra, tudományos munkára stb.

ab)- kamat

- tartásdíj (kivéve bc.), l. alább
- életbiztosítási prémiumok
- orvosi kiadások
- csökkent adófizető képességgel kapcsolatos kedvezmény
- az osztalékokra, kamatokra és bérleti díjakra vonatkozó alapkedvezmény.

b) A helyi adózásnak a központi kedvezményektől különböző leírási lehetőségei:

ba)- Az egyedülálló szülők (gondviselők) a kiskorú gyermek után egyösszegű adókedvezményre jogosultak, amelynek az összege a következőképp változott:

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
500	500	500	600	1200	1400	1600	1800	2000

bb)- *Rokkantság*: leírási lehetőség, amely az orvosilag meghatározott rokkantsági foktól függ, és amely a meghatározott maximumösszegek 30%-ától 100%-áig terjedhetett.

A maximumösszegek:

1975-től 1978-ig	1979	1980	1981	1982	1983
2000	2160	2340	2600	2600	2600

bc) *Tartásdíj*: 1979-ben bevezetett leírási lehetőség a kiskorú gyermeket támogató kifizetésre a következő maximumhatárokig.

1979	1980	1981	1982	1983
2000	2160	2400	2700	2900



bd) *Egyetemisták*: átalány leírási lehetőség, amely következőképp változott

1975-től 1980-ig	1981	1982	1983
2000	2250	2500	2700

be) *Alapkedvezmények alacsony jövedelműek számára*: leírási lehetőség, amelynek összegét annyival csökkenteni kell amennyivel a többi kedvezménnyel már csökkentett összes adóztatható jövedelem összege túllépi az adott évre megszabott leírási tarifát. A tarifák:

1975	1977	1979	1981	1983
2000	2000	2300	3000	3800

bf) *Öregségi kedvezmény*: 1975-82 között alkalmazták, egyösszegű leírási lehetőségként (1000 Fmk). A Nemzeti Nyugdíjalap reformjával megszüntették 1983 óta.

bg) *Kedvezmény a nyugdíjjövedelemre*: a nyugdíjak egészének vagy egy részének leírási lehetősége, amely hasonló a központi adóztatáséhoz, csak mások a maximumok. 1983-ban a maximális leírási lehetőség 18 000 Fmk volt egy egyedülálló személy számára és 14 500 Fmk egy házasságban élő személy számára, ha a házaspár mindkét tagja nyugdíjas. Csakúgy mint a központi kedvezmény, ez a leírási lehetőség is csökkenő, ha a nyugdíjas összes jövedelme egy meghatározott összeget túllép (egyedülállóknál 25 600 Fmk-t, házasnál 22 100 Fmk-t).

## Adóráták

A helyi kormányzatok a személyi jövedelemadót az adóztatható jövedelem egyszerű részarányaként határozzák meg. 1983-ban e ráták 14-18,5 százalék közöttiek voltak.

Az átlagos adórátá 1975-ben 15,4%, 1983-ban pedig kevéssel 16% alatti volt. Az egyházi adó rátája 1-től 2%-ig változik.

A személyi jövedelemadók bevételeinek megoszlása a helyi és a központi kormányzat, valamint a társadalombiztosítás között (%):

	1975	1977	1979	1981	1983
Közp.korm.jöv.adó	39	39	34	39	39
Helyi korm.jöv.adó	51	51	57	53	53
Társ.bizt.jöv.adó	10	10	9	9	9

## *Japán*

Japánban az alsóbb kormányzatoknak két szintje van: a prefektúrák (47 db) és a települések (3255 db 1980-ban). Mindkettő szint kivet személyi jövedelemadót.

### *A prefektúrák lakóit terhelő adó*

A prefektúrák lakosait terhelő adó két részből áll: egy egyösszegű egy főre vetített adóból (1975-ben 100 y, 1976-79-ben 300 y, 1980-81-ben 500 y) és egy progresszív jövedelemadóból.

A progresszív jövedelemadónál az adóztatható jövedelem ugyanaz, mint a települések lakóit terhelő adónál (lásd alább). Az általános adóráták az adóztatható jövedelem első 1 500 000 y-je után 2%, az e fölötti részre 4%.

### *A települések lakóit terhelő adó*

Az egy főre egy összegben kivetett adóösszeg 1983-ban a település nagysága szerint 1000 és 2000 yen között változott (1975-ben 200 és 600 yen között, az 1976–79-es időszakban 700 és 1700 yen között.)

A helyi jövedelemadó alapját általában ugyanúgy számítják mint a központiakét. Az 1983-ban rendelkezésre álló főbb kedvezmények:

- a) Alkalmazotti jövedelemkedvezmény:  
ugyanaz mint a központi adónál.
- b) Kedvezmény a házastárs után: 220 000 y.
- c) Kedvezmény a gyermekek és más eltartottak után:  
220 000 y.
- d) Kedvezmény egy rokkant, egy öreg, egy özvegy vagy egy egyetemista után:  
210 000 y.
- e) A társadalombiztosítási hozzájárulások teljesen levonhatók.
- f) Nem szabványos kedvezmények is léteznek orvosi kiadásokra és életbiztosítási prémiumokra.



### Irányadó adóráták:

Adórátá (%)	Az adóztatható jövedelem sávja	
	1975-1979	1980-1983
2	0 - 300 000	0 - 300 000
3	300 000 - 500 000	300 000 - 450 000
4	500 000 - 800 000	450 000 - 800 000
5	800 000 - 1 100 000	800 000 - 1 000 000
6	1 100 000 - 1 500 000	1 000 000 - 1 300 000
7	1 500 000 - 2 500 000	1 300 000 - 2 300 000
8	2 500 000 - 4 000 000	2 300 000 - 3 700 000
9	4 000 000 - 6 000 000	3 700 000 - 5 700 000
10	6 000 000 - 10 000 000	5 700 000 - 9 500 000
11	10 000 000 - 20 000 000	9 500 000 - 19 000 000
12	20 000 000 - 30 000 000	19 000 000 - 29 000 000
13	30 000 000 - 50 000 000	29 000 000 - 49 000 000
14	50 000 000 fölött	49 000 000 fölött

A települések az irányadó adórátákat másfélszeresükre emelhetik pénzügyi szükségleteik függvényében.

A személyi jövedelemadók bevételeinek megoszlása (%)

	1975	1977	1979	1981	1983
Központi	72	70	71	71	69
Prefekturális	10	10	10	10	10
Helyi	18	20	19	20	21

### Norvégia

Jövedelemadót fizetnek országos körzetek, települési körzetek és települések is, mégpedig változatos adórátákat alkalmazva, de az adók aggregátuma csaknem minden településen eléri az engedélyezett maximum rátát (1983-ban ez 23% volt). Az adókat ugyanazokra a jövedelmekre vetik ki, mint a központiakat, de alapkedvezmények vonhatók le.

	1975	1977	1979	1981	1983
Kedvezmény egyedül- állók számára	5 000	6 000	7 000	8 500	11 300
Kedvezmény szülők és eltartók számára	10 000	12 000	14 000	17 000	22 600
A személyi jövedelemadó-bevételek megoszlása (%)					
Közp. korm.	31	24	31	31	28
Helyi korm.	29	76	69	69	72

## Kanada

Quebec kivételével minden tartományban a személyi jövedelemadót a fizetendő szövetségi jövedelemadó százalékaként határozzák meg. Quebec elkülönült jövedelemadót vet ki 13%-tól 33%-ig terjedő progresszív rátával.

A tartományi adórátát mindegyik tartomány maga határozza meg.

	Alkalmazott tartományi adóráták (a szövetségi adó százalékában)	
	1975	1982
Newfoundland	40,0	59,0
Prince Edward Island	36,0	52,5
Nova Scotia	38,5	56,5
New Brunswick	41,5	55,5
Ountario	30,5	48,0
Manitoba	42,5	54,0
Saskatchewan	40,0	51,0
Alberta	26,0	38,5
British Columbia	30,5	44,0

Több tartomány az alacsony jövedelműeknek kedvezményt nyújt adócsökkenés formájában, néhány tartomány pedig többletadókat vet ki, amely elsődlegesen a magas jövedelműeket érinti.



	A jövedelemadók bevételeinek megoszlása (%)				
	1975	1977	1979	1981	1983
Szövetségi korm.	68	60	61	61	60
Tartományi korm.	32	40	39	39	40

## Svédország

A svéd helyi kormányzati jövedelemadó adóalapját ugyanúgy határozzák meg, mint a központi adóét. A helyi kormányzati rendszer minden személyének egy alapkedvezményt nyújt (amit a központi 1979-ig nyújtott). Ez a kedvezmény 1975-79 között 4500 Skr, 1982-83-ban pedig 7500 Skr volt.

A helyi adórendszer adócsökkentő tételeket nem tartalmaz.

Az adót a helyi kormányzatok határozzák meg az adóztatható jövedelem egyszerű részarányaként. Az adóráták országos átlaga a következőképp alakult:

1975	1977	1979	1981	1983
25,2	26,9	29,0	29,6	30,2

A személyi jövedelemadók bevételeinek megoszlása (%)

	1975	1977	1979	1981	1983
Központi	42	36	32	24	25
Helyi	58	64	68	76	75

## Svájc

A 26 kanton és a kb. 3000 helyi hatóság (község) egyaránt fizettet egyéni jövedelemadót. Ezek az adók lényegesen nagyobb bevételi források mint a szövetségi személyi jövedelemadó (korábban Nemzeti Védelmi Adó).

Egy példa a helyi adózásra:

**Zürich-kanton:** a férj adózik a saját és a felesége összevont jövedelme, továbbá eltartott gyermekeik nem munkából származó jövedelme után.

### **Adó alá eső jövedelmek:**

Zürichben a személyi ingóságok eladásából származó hasznot nem adóztatják, de például a lottónyereséget igen. Az ingatlantulajdon tőkenyerességét elkülönítve adóztatják.

### **Adókedvezmények:**

- Minden adófizető levonhat az adóalapból egy alapösszeget. Ez 1975-1980 között 1000 SF volt, 1983-ban pedig 1300 SF.
- Házassági kedvezmény
  - a) 1975-1980 között 6000 SF levonási lehetőség, 1983-ban 7000 SF levonási lehetőség a házasság adófizetők számára
  - b) ha a feleségnek munkából származó jövedelme van, az adófizető további 3000 SF-t leírhat (1983-ban 3500 SF-t).
- Kedvezmény a gyermekek után: minden 19 évnél fiatalabb, vagy egyetemista, vagy szakmát tanuló gyerek után 1800 SF (1983-ban 300 SF) leírható.
- A társadalombiztosítási hozzájárulások teljesen leírhatók.
- A kölcsönök kamatai és a jelzálogkamatok teljesen leírhatók.
- A magán alapokhoz való hozzájárulások és a magán-életbiztosítási prémiumok egy kombinált maximum összeg erejéig leírhatók:

	1975-82	1983
Egyedülálló adófizetők számára	1200	1700
Házasság adófizetők számára	2400	3400
Továbbá minden eltartott gyermek után	100	500

### **Jövedelemadó-táblák**

Kétféle adótáblát alkalmaznak, egyet (1. tábla) a gyermekeket eltartók számára, és egy másikat (2. tábla) a gyermekek nélküli egyedülállók számára.



1. adótábla

(Házaspárok, özvegyek, különélő vagy elvált adófizetők számára, akiknek eltartott gyerekek van)

Adórátá (%)	Az adóztatható jövedelem sávja			
	1975-1982		1983	
2	0	- 4 000	0	- 4 000
3	4 000	- 8 000	4 000	- 8 000
4	8 000	- 10 000	8 000	- 10 000
5	10 000	- 19 000	10 000	- 15 000
6	19 000	- 25 000	15 000	- 21 000
7	25 000	- 31 000	28 000	- 42 000
8	31 000	- 40 000	42 000	- 60 000
9	40 000	- 55 000	60 000	- 80 000
10	55 000	- 75 000	80 000	- 105 000
11	75 000	- 95 000	105 000	- 130 000
12	95 000	- 125 000	130 000	- 165 000
13	125 000 fölött		165 000 fölött	

2. adótábla

(Gyermektelen, egyedülálló adófizetők számára)

Adórátá (%)	Az adóztatható jövedelem sávja			
	1975-1982		1983	
2	0	- 3 000	0	- 3 000
3	3 000	- 6 000	3 000	- 6 000
4	6 000	- 10 000	6 000	- 10 000
5	10 000	- 15 000	10 000	- 16 000
6	15 000	- 20 000	16 000	- 22 000
7	20 000	- 25 000	22 000	- 30 000
8	25 000	- 31 000	30 000	- 40 000
9	31 000	- 40 000	40 000	- 60 000
10	40 000	- 51 000	60 000	- 80 000
11	51 000	- 75 000	80 000	- 110 000
12	75 000	- 125 000	110 000	- 130 000
14	125 000 fölött		130 000 fölött	

A kantonbeli adót úgy számítják ki, hogy az adótábla alkalmazásával kapott alapadót 20%-kal még megemelik.

Az az adó, amit ezen felül a községek fizettetnek a náluk lakó adófizetőkkel, 1975-1981 között a kantonbeli alapadó 136%-a volt, 1981-1983 között pedig 133%-a.

Az az adó pedig, amit még ezen felül az egyházkerületek fizettetnek a hozzájuk tartozó adófizetőkkel, az egész időszakban a kantonbeli alapadó 11%-a volt.

	A személyi jövedelemadók bevételeinek megoszlása (%)				
	1975	1977	1979	1981	1983
Szövetségi	18	20	19	22	21
Kantonbeli	42	41	43	42	42
Községi	40	39	39	37	37

## USA

Személyi jövedelemadót a szövetségi tagállamok többsége, bizonyos városok és más hatóságok is fizettetnek. Lényeges hasonlóságok vannak a szövetségi és a tagállamok adótörvényeiben, bár a tagállamok között számottevő különbségek is vannak.

Jelenleg 40 tagállamban és a Columbia körzetben van személyi jövedelemadó-zás. New Hampshire és Tennessee csak az osztalékokat és a kamatokat (New Hampshireben a takarékbetétek kamatait kivéve), Connecticut pedig csak a tőkenyereségeket adóztatja. A tagállami adóráták sokkal alacsonyabbak, mint a szövetségi, és a személyi mentességek általában magasabbak. Az adósávok szűkebbek, a progresszivitás lépcsőzetesebb, de sokkal alacsonyabb jövedelemszintnél véget ér: rendszerint 5 000 dollár és 25 000 dollár között.

A legmagasabb egyéni jövedelemadó-rátákat New Yorkban alkalmazzák, ahol a nem munkaviszonyból származó jövedelemre 14% a legmagasabb adórátája (a munkaviszonyból származóra 10%). Nyugat-Virginiában a legmagasabb adórátája a munkaviszonyból származó és a nem munkaviszonyból származó jövedelemre egyaránt 13%. 1978 óta az infláció miatt tíz tagállam indexálja a személyi mentességeket és az adórátasávokat.

A tagállami és helyi jövedelem- (és más) adók a szövetségi jövedelemadó alapjának kiszámításakor levonhatók. Néhány tagállam viszont megengedi a szövetségi jövedelemadó levonását a tagállami adóztatható jövedelemből.

	A személyi jövedelemadók bevételeinek megoszlása (%)				
	1975	1977	1979	1981	1983
Szövetségi	85	84	86	85	84
Tagállami és helyi	15	16	14	15	16





## **II. sz. Melléklet**

### **Az alsóbb szintű kormányzati adóbevételek megoszlásai az OECD-országokban**

*(Forrás: Revenue Statistics ... /1987/)*



## A különböző szintű kormányzatok adóbevételei az összes adóbevételek százalékában.

	Nemzet fölötti			Központi kormányzat			Tagállami szint			Helyi szint			Társadalom biztosítás		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Szövetségi berend. államok															
Ausztrália				79.4	81.1	80.0	16.3	15.0	15.4	4.3	3.9	3.8	-	-	-
Ausztria				51.7	50.5	48.9	10.6	10.1	13.1	12.4	11.1	10.7	25.3	28.2	27.2
Kanada				47.7	43.3	41.3	32.5	36.3	36.0	9.7	9.8	9.4	10.1	10.5	13.3
NSZK	1.2	1.2	1.0	33.8	32.8	31.6	22.4	22.9	22.3	9.1	8.8	8.5	33.5	34.4	36.5
Svájc				27.3	28.6	28.6	24.0	22.8	22.5	19.5	17.8	16.7	29.2	30.9	32.1
USA				43.0	44.8	39.7	18.4	17.8	19.0	13.9	11.2	11.9	24.6	26.2	29.4
Súlyozatlan átlag	0.2	0.2	0.2	47.1	46.8	45.2	20.7	20.8	21.4	11.5	10.4	10.2	20.4	21.7	23.1
Nem szövetségi berend. országok															
Belgium	1.4	1.7	2.6	63.4	65.1	60.6				4.7	4.2	5.1	30.5	29.0	31.7
Dánia	0.5	0.7	-	68.5	67.6	69.3				29.8	30.3	28.3	1.2	1.4	2.5
Finnország				59.8	60.9	60.3				26.6	25.6	26.0	13.6	13.5	13.8
Franciaország	0.6	0.6	0.6	51.2	49.4	47.0				7.5	7.0	8.7	40.7	43.0	43.7
Görögország			0.8	69.3		63.4				3.5		1.3	27.2		34.6
Írország	2.3	1.9	2.0	77.4	81.8	82.2				7.3	3.4	2.2	13.1	12.9	13.7
Olaszország	-	0.4	0.6	53.2	59.9	62.3				0.9	1.7	2.3	45.9	38.0	34.7
Japán				45.4	45.4	43.8				25.6	25.5	26.1	29.0	29.1	30.2
Luxemburg	0.8	0.5	0.5	57.5	58.5	62.8				12.6	12.2	11.6	29.1	28.8	25.1
Hollandia	1.5	1.5	1.5	58.9	58.5	52.2				1.2	1.9	2.4	38.4	38.1	43.9
Új-Zéland				92.3	92.8	93.9				7.7	7.2	6.1	-	-	-
Norvégia				50.6	58.3	59.6				22.4	18.8	17.9	27.0	22.9	22.5
Portugália				65.4	66.9	70.5				-	3.6	3.5	34.6	29.5	26.0
Spanyolország				48.2	47.7	47.4				4.3	4.8	11.5	47.5	47.5	41.1
Svédország				51.3	39.3	54.2				29.2	31.9	30.2	19.5	28.8	15.6
Törökország															
USA	1.0	1.4	1.2	71.9	72.9	72.7				11.0	10.6	10.2	16.1	15.1	15.9
Súlyozatlan átlag	0.5	0.6	0.6	61.0	61.7	62.6				12.7	12.6	12.8	25.7	25.2	24.0

## 2. számú táblázat

### A tagállami és helyi kormányzati adóbevételek megoszlása (%)

(Szövetségi berendezkedésű országok)

	Jövedelem és profitadók*			Vállalati béradó			Vagyoadó		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Ausztrália									
Állami	- (-)	- (-)	- (-)	38,2	37,4	35,3	27,4	25,8	23,8
Helyi	- (-)	- (-)	- (-)	-	-	-	97,5	96,2	95,9
Ausztria									
Állami	44,2 (42,7)	46,7 (45,1)	52,8 (49,6)	-	-	4,6	1,8	1,7	1,0
Helyi	38,9 (33,8)	38,9 (34,5)	39,4 (34,7)	11,5	11,9	11,0	11,2	11,2	10,1
Kanada									
Állami	43,6 (32,4)	45,9 (36,0)	45,3 (38,4)	-	-	-	2,3	2,0	4,3
Helyi <sup>2</sup>	- (-)	- (-)	- (-)	-	-	-	88,5	85,5	84,7
NSZK									
Állami	62,8 (37,0)	62,2 (36,3)	63,3 (36,0)	-	-	-	6,2	5,7	5,5
Helyi	69,4 (58,3)	77,7 (24,9)	80,6 (25,4)	9,0	1,8	-	20,3		
Svájc									
Állami	77,7 (63,6)	75,8 (64,8)	76,9 (65,5)	-	-	-	14,3	15,5	15,5
Helyi	86,5 (73,1)	85,7 (75,6)	87,1 (76,7)	-	-	-	13,2	14,0	12,6
USA									
Állami	31,6 (n.a.)	36,6 (26,9)	37,7 (29,5)	-	-	-	4,1	4,3	3,7
Helyi	4,3 (n.a.)	5,8 (5,0)	5,9 (4,9)	-	-	-	81,9	75,9	74,2
Súlyozatlan átlag									
Állami	43,3	44,5	46,0	6,4	6,2	6,6	9,3	9,2	9,0
Helyi	33,2	34,7	35,5	3,4	2,3	1,8	52,1	50,4	49,3

\* Zárójelben: személyi jövedelemadó bevételek

<sup>1</sup> Tartalmazza az állami és helyi kormányzatokhoz hopzzárendelt társadalombiztosítási hozzájárulásokat (Ausztria) és néhány egyéb főleg üzleti adót (Ausztria, Kanada és NSZK)

<sup>2</sup> Az EGK-nak történt befizetéseket ez az összehasonlítás nem tartalmazza



2. számú táblázat folytatás

	Fogyasztási (forg.) adó			Speciális javak és szolg. adója			Adók valami használatáért			Egyéb <sup>1</sup>		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Ausztrália												
Állami	-	-	-	13,5	16,0	15,6	21,0	20,8	25,3	-	-	-
Helyi	-	-	-	-	-	-	2,5	3,8	4,1	-	-	-
Ausztria												
Állami	33,9	36,3	29,7	13,5	8,2	5,1	4,4	3,9	3,8	2,2	3,2	2,8
Helyi	19,7	20,9	22,7	14,1	11,3	10,7	1,0	1,3	1,5	3,7	4,4	4,5
Kanada												
Állami	19,6	16,9	20,4	16,8	13,5	14,5	17,8	21,7	15,6	-	-	-
Helyi-	-	-	-	-	-	2,1	1,3	1,2	9,3	13,2	14,0	-
NSZK <sup>2</sup>												
Állami	21,8	24,7	24,5	2,8	2,2	2,1	6,4	5,1	4,7	-	-	-
Helyi-	-	-	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	-
Svájc												
Állami	-	-	-	1,5	1,8	1,3	6,4	6,9	6,4	-	-	-
Helyi-	-	-	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	-	-	-	-
USA												
Állami	30,8	31,4	32,3	23,6	18,3	16,7	10,0	9,4	9,7	-	-	-
Helyi	7,1	9,4	10,9	3,6	4,6	4,7	3,1	4,3	4,3	-	-	-
Súlyozatlan átlag												
Állami	17,7	18,2	17,8	11,9	10,0	9,2	11,0	11,3	10,9	0,4	0,5	0,5
Helyi	4,5	5,1	5,6	3,1	2,7	2,7	1,5	1,9	1,9	2,2	3,0	3,1

### 3. számú táblázat

#### A helyi kormányzati adóbevételek megoszlása (%)

(Nem szövetségi berendezkedésű országok)

	Jövedelem és profitadók*			Vállalati béradó			Vagyonadó		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Belgium <sup>2</sup>	72,9 (60,6)	74,3 (63,5)	78,9 (66,4)	-	-	-	-	-	-
Dánia <sup>2</sup>	86,4 (84,8)	89,3 (87,7)	93,4 (90,9)	13,2	10,5	6,4	-	-	-
Finnország	99,8 (91,5)	99,9 (91,3)	99,0 (90,5)	-	-	0,9	-	-	-
Franciaország <sup>2</sup>	22,9 (22,9)	18,2 (18,2)	16,0 (16,0)	21,9	29,3	32,5	-	-	-
Görögország <sup>2</sup>	16,5 (16,5)	n.a. (n.a.)	14,5 (14,5)	6,6	-	9,0	9,0	-	2,4
Írország <sup>2</sup>	- (-)	- (-)	- (-)	100,0	100,0	100,0	-	-	-
Olaszország	80,0 (48,0)	71,7 (15,4)	66,7 (16,0)	17,5	0,5	-	-	-	-
Japán	54,8 (26,0)	57,1 (27,6)	58,0 (28,9)	24,9	22,7	23,7	-	-	-
Luxemburg <sup>2</sup>	76,7 (37,2)	81,2 (37,7)	83,0 (34,1)	4,9	4,5	4,2	9,0	7,7	7,0
Hollandia	15,4 (15,4)	- (-)	- (-)	54,2	75,3	75,4	-	-	-
Új-Zéland	- (-)	- (-)	- (-)	89,1	92,6	93,0	-	-	-
Norvégia	91,9 (86,3)	92,2 (87,1)	91,4 (84,7)	5,2	4,5	5,5	-	-	-
Portugália	- (n.a.)	60,0 (n.a.)	54,4 (n.a.)	50,0	1,6	1,6	-	10,0	9,3
Spanyolország	57,3 (48,0)	54,6 (40,9)	40,3 (38,2)	8,5	3,8	10,4	31,0	41,2	26,0
Svédország	99,6 (91,5)	99,6 (94,5)	99,7 (98,2)	-	-	-	-	-	-
Törökország	(n.a.)	(n.a.)	(n.a.)	-	-	-	-	-	-
Nagy-Britannia <sup>2</sup>	- (-)	- (-)	- (-)	10,0	100,0	100,0	-	-	-
Súlyozatlan átlag <sup>3</sup>	50,5	53,2	52,7	32,5	29,7	30,2	2,7	3,9	2,8

\* Zárójelben: személyi jövedelemadók

<sup>1</sup> Magában foglalja a helyi kormányzatnak fizetett társadalombiztosítási hozzájárulásokat (Belgium), a nettó vagyonra kivetett adókat (Norvégia) és néhány egyéb, főleg üzleti adót (Dánia, Franciaország, Görögország, Olaszország, Hollandia, Új-Zéland, Norvégia)

<sup>2</sup> Az EGK-nak történt befizetéseket ez az összehasonlítás tartalmazza.

<sup>3</sup> Törökország és Görögország nélkül



## 3. számú táblázat folytatása

	Speciális javak és szolgáltatások			Adók valami használatáért			Egyéb <sup>1</sup>		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Belgium <sup>2</sup>	-	-	-	20,4	17,2	15,3	6,8	8,5	5,9
Dánia <sup>2</sup>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	-
Finnország	0,1	-	-	0,1	0,1	0,1	-	-	-
Franciaország <sup>2</sup>	2,6	3,0	3,3	2,9	2,7	5,4	49,6	46,8	41,7
Görögország <sup>2</sup>	32,9		24,5	18,7		6,9	16,3		42,6
Írország <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Olaszország	-	-	10,2	2,5	-	0,3	-	27,9	22,7
Japán	15,1	14,0	12,4	4,9	5,2	4,8	0,2	0,9	1,0
Luxemburg <sup>2</sup>	0,2	0,2	0,3	1,1	0,9	0,8	8,0	5,4	4,7
Hollandia	2,7	1,0	1,1	27,7	23,7	23,5	-	-	-
Új-Zéland	6,7	3,3	1,9	4,2	4,2	5,1	-	-	-
Norvégia	-	-	-	-	0,2	0,4	2,9	2,6	2,7
Portugália	-	16,4	19,2	50,0	9,6	4,4	-	2,4	1,0
Spanyolország	3,2	0,4	13,9	-	-	-	-	-	9,4
Svédország	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	-	-	-
Törökország	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nagy-Britannia <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Súlyozatlan átlag <sup>3</sup>	2,1	2,6	4,2	7,6	4,3	4,1	4,5	6,3	5,9

## **8.**

### **Adóreformok: trendek és tanulságok**





## Adóreformok a piacgazdaságba való átmenet során: a fő kérdések<sup>1</sup>

### Bevezetés

A kelet- és közép-európai gazdaságok tervgazdaságból piacgazdasággá történő átalakulásának komoly következményei lesznek ezen országok adórendszerére is. Ezek a következmények még nincsenek teljesen tisztázva. Ezért fennáll annak a veszélye, hogy az átalakulás során lényeges hibákat fognak elkövetni ebben a kérdésben. Ahhoz, hogy az adórendszer a kívánt bevételeket produkálja, valamint képes legyen olyan feladatokat is ellátni, amelyekre a tervgazdaságban nem volt szükség, mind jogi, mind igazgatási szempontból jelentős változtatásokat kell rajta végrehajtani. Az átalakulás során majdnem biztosan csökkenni fog az adóbevételeknek a bruttó hazai termékhez (GDP-hez) viszonyított aránya, és megeshet, hogy ez a csökkenés nagyobb mérvű lesz, mint a közkiadások GDP-hez viszonyított arányának valószínűsíthető csökkenése.<sup>2</sup> Ez pedig költségvetési hiányt fog okozni, vagy tovább fogja növelni a már meglévő költségvetési egyensúlytalanságot.<sup>3</sup> Tekintetbe véve azokat a nehézségeket, melyekkel egy nagymértékű költségvetési hiány finanszírozása együtt jár, az infláció és a külgazdasági egyensúlytalanságok alig elkerülhető következményeknek tűnnek. Ezért fontos azt biztosítani, hogy az átmenet során a költségvetési bevételek a lehető legkisebb mértékben csökkenjenek.

Az adóreformok bevezetése bonyolult gazdasági, társadalmi és politikai körülmények között fog végbemenni. Egy sikeres adóreform bevezetése sohasem könnyű feladat, de ezekben az országokban az adott körülmények között valószínűleg különösen nehéz lesz, és jóval hosszabb ideig fog tartani, mint ahogy azt sok

<sup>1</sup> Tax reform and the Move to a Market Economy: Overview of the Issues. In: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991, Paris, 19-34.o. A fordítás a jelen publikáció hivatalos változatát képező angol szövegből készült. Ezúton is köszönjük az OECD hozzájárulását a tanulmány kötetünkben történő közzétételéhez.

<sup>2</sup> A közkiadások növekedését okozó tényezőkről lásd: Vito Tanzi, Fiscal Issues in Economies in Transition, előadás a Világbank Adjustment and Growth: Lessons for Eastern Europe című konferenciáján; Lengyelország, Pultusk 1990. október 4-5.

<sup>3</sup> A szóban forgó országok közül jó néhányban jelentős költségvetési hiány alakult ki. A Szovjetunióban ez már aggasztó méretűvé vált.



elemző feltételezi. Az adózásban nem lehetséges az ún. királyi út, a ripsz-ropsz siker; egy adóreformot, még ha a hibákat sikerül is elkerülni, nem lehet egy csapásra végrehajtani. Tekintetbe véve azt a bonyolult gazdasági környezetet, amelyben ezeket az adóreformokat [a volt tervgazdaságok] bevezetni kénytelenek, semmi biztosíték nincs arra, hogy a végső eredmény meg fog egyezni az előzetes várakozásokkal.

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy áttekintse azokat a főbb adózási problémákat, amelyek ezeknek a gazdaságoknak az átalakítása során jelentkezni fognak, vagy már jelentkeztek is.<sup>4</sup> Nincs mód arra, hogy e helyütt ezeket a problémákat teljes mélységükben tárgyaljuk, ezért csak vázlatos áttekintést nyújtunk. Csak a fő folyamatokra, összefüggésekre fogunk koncentrálni. A II. részben [Adózás a tervgazdaságokban] részletesen áttekintjük a szóban forgó országok tervgazdaságbeli adórendszerének fő vonásait. Ez az áttekintés a közös és a lényegi elemeket fogja hangsúlyozni, és eltekint e rendszerek számos olyan egyedi sajátosságától, amelyek e konkrét adórendszereket egymástól az itt feltételezettnél jóval különbözőbbé tették. A III. részben [Az adóreformok fő jellemzői] azokat a fő változásokat vesszük sorra, amelyek azóta történtek, hogy az egyes országokban ráléptek a piacgazdasághoz vezető útra. Ezeket sem áll szándékunkban átfogóan tárgyalni. A III. rész célja egyszerűen csak az, hogy rámutasson az utóbbi reformok alapvető és közös elemeire. A IV. részben [Sorolunk következő feladatokat] sorra vesszük a még hátralevő teendőket, hangsúlyozva, hogy mik azok a hibák, amelyeket el kéne kerülni és melyek azok a nehézségek, amelyekkel elkerülhetetlenül szembesülni fognak. Ebben a részben kapnak helyet a záró következtetések is.

## *Adózás a tervgazdaságokban*

Ismervén, hogy relatíve milyen alacsonyok az egy főre jutó jövedelmek Kelet- és Közép-Európa országaiban, meglepő, hogy ezek az országok képesek voltak olyan mértékű adóbevételekre szert tenni, melyek GDP-hez viszonyított aránya volt akkora, sőt még magasabb is, mint amelyet a legfejlettebb és leginkább szociális gondolkodású nyugat-európai államokban tapasztalhatunk. Az 1. táblázat mutatja a szóban forgó országok közül hétnek az ide vágó adatait.<sup>5</sup> A függelék táblázataiban további részletesebb adatok találhatók az 1985-89-es periódusra vonatkozóan.

<sup>1985</sup> Ezekben az országokban az adóbevétel nagyrészt három fő forrásból származik: 1. a forgalmi adókból; 2. a nyereségadókból; és 3. a jövedelemadókból. Bár

<sup>4</sup> A tanulmány a kelet- és közép-európai gazdaságokra koncentrál, de a tárgyalt problémák bármely átalakulóban levő gazdaság vizsgálata esetén relevánsak.

<sup>5</sup> 1986-ra néhányban a tárgyalt országok közül – főleg Magyarországon és Lengyelországon – már elindultak a reformok útján.

1. táblázat

Adóbevételek Kelet- és Közép-Európában, 1986-ban (a GDP százalékában)

	Bulgária	Csehszlovákia	Magyarország	Lengyelország	Románia <sup>1/</sup>	Jugoszlávia	Szovjetunió	OECD
Nyerésadók	18,7	25,1	11,1	11,0	13,5	6,4	16,0	3,0
Jövedelemadók	4,0		0,8	3,8	6,0	8,6	3,9	12,1
Forgalmi adók	16,5	15,9	16,7	11,6	9,8	6,8	11,5	11,5
Tb-járulék	9,7	5,9	16,6	10,3	7,2	8,1	3,3	9,3
Vámbevételek	0,5	0,7	3,5	2,8	0,9	1,8	7,2	-
Egyéb	0,2	1,0	3,5	4,1	-	5,0	3,8	2,2
Összesen	49,6	48,6	52,5	43,6	37,4	36,7	45,7	38,1

Források: Az egyes országok saját adatszolgáltatása alapján, illetve Revenue Statistic of OECD Member Countries, (Paris, 1988)

<sup>1/</sup> 1988



ezeknek az adóknak a speciális sajátosságai és adminisztrációja országonként eltérő volt, lényeges közös elemeket találhatunk. Most ezekre a közös elemekre fogunk koncentrálni, hogy képesek legyünk meghatározni az ezekben a gazdaságokban folyamatban lévő, vagy valószínűleg bekövetkező strukturális és politikai változások ezen adótípusokra gyakorolt hatásait.

### *Forgalmi adók*

A tervgazdaságokban hagyományosan alkalmazott forgalmi adókat a következőképpen képzelhetjük el: vagy úgy, mint az állami termelő vállalatok kiskereskedők részére történő eladásaira kivetett adót, vagy pedig mint a fogyasztói ár (mínusz a csekély mértékű kereskedelmi árrés) és a termelői ár közötti különbséget. Ennek mértékét implicit módon a tervhivatalok határozták meg, amikor megállapították a termelői és a kiskereskedelmi árakat. Nem voltak adótörvények, melyek jogilag szabályozták és rögzítették volna ezeket az adókulcsokat egy adott időtartamra. Néha nagyon nehéz vagy egyenesen lehetetlen volt megállapítani az érvényes adókulcsok konkrét mértékét.<sup>6</sup> Kevés kivételtől eltekintve a termelők egymás között lebonyolított forgalmára nem vetettek ki forgalmi adót. Ezért a halmozódás mértéke korlátozott volt. Viszont a különböző adókulcsok nagyon nagy száma miatt a különböző forgalmi adók jelentős torzulásokat eredményeztek az árrendszerben.<sup>7</sup> Az importot sem adóztatták meg explicit módon, de itt is működött az áreltérítések rendszere. Az importárak belföldi árát – főleg a fogyasztási cikkek esetében – gyakran úgy állapították meg, hogy az messze túlszárnyalta az importált áru hivatalos árfolyamon számolt behozatali költségét.

Az adminisztratív árak rendszerében mind a kiskereskedelmi, mind a termelői árak rögzítettek. Ennek eredményeként az adók – amelyek a két ár különbségeként alakultak ki – hasonló vonásokat mutattak, mint az úgynevezett *ad rem* adók, azaz az adóbevételt meg lehetett határozni, ha a forgalom volumene ismert volt. Mivel a tervgazdaságokban a központ termelési kvótákat írt elő az állami vállalatoknak, és mivel relatíve kisszámú állami vállalat volt, valamint mivel ezek a vállalatok erős állami kontroll alatt álltak, a forgalom volumene könnyen megállapítható volt. Ha a termelési költségek megváltoztak és a kormányzat nem akarta módosítani a fogyasztói árakat, alkalmi termelői árváltoztatást engedett meg. Tehát az *effektív*

---

<sup>6</sup> Egy termék kiskereskedelmi ára a következő tételeket tartalmazta: a) a termelési költségeket, b) a termelő profitját, c) a forgalmi adót, d) a kereskedő profitját. Szolgáltatások esetén a forgalmi adó az eladási ár adott százaléka volt. Az a), b) és d) tételek összeadása után a forgalmi adó, mint reziduum adódik.

<sup>7</sup> Pontosabban szólva a torzulások az árak rögzítésének voltak köszönhetőek, a rögzített ár viszont az adó nagyságát is meghatározta.

adókulcs jelentős mértékben változhatott és változott is időről időre.<sup>8</sup> A forgalmi adót alkalmanként a kereslet befolyásolására is felhasználták abból a célból, hogy egyensúlyba hozzák azt a kínálattal. Például, ha valamely fogyasztási cikk iránt túlkereslet volt, gyakran jelentősen megemelték az adókulcsát. Ha ez nem történt meg, akkor nőtt az illető termékért való sorbanállás. Bizonyos alapvető közszükségleti cikkekre ezek az adókulcsok alacsonyok voltak, sőt bizonyos esetekben negatívak is lehettek, mivel az egyes országok bizonyos termékeket dotáltak. Hagyományosan a forgalmi adók alkalmazása során rengeteg adókulcsot használtak, egyes esetekben betű szerint több ezret is. A nyugati országokban a hozzáadottérték-adó (VAT, áfa) alkalmazása esetén már néhány különböző adókulcs alkalmazása komoly problémát jelent az adminisztrációnak. Így felmerül a kérdés, hogy mi módon voltak képesek a tervgazdaságokban ezeknek az adóknak az adminisztrációját ellátni.

A tervgazdaságokban jóval magasabb adóbevételre tettek szert a forgalmi adókból, mint a nyugati országokban a hozzáadottérték-adóból. (Lásd az 1. táblázatot.) A nyugati országokban már azt is elég nehéz elérni, hogy a hozzáadottérték-adóból származó költségvetési bevétel elérje a GDP 10 százalékát; a tervgazdaságokban a forgalmi adókból származó bevétel gyakran eléri vagy túlszárnyalja a 15 százalékot is.<sup>9</sup> Azonban ez az összehasonlítás bizonyos szempontból félrevezető. A tervgazdaságokban legtöbbször nem alkalmaztak külön fogyasztási adót, mivel azok a célok, amelyeket a fogyasztási adó alkalmazásával szoktak elérni [ezt az adónemet a rugalmatlan fogyasztású, gyakran az egészségre, vagy a környezetre is káros, luxus- vagy élvezeti cikkek adóztatására szokás használni], elérhetőek voltak úgy is, hogy a kérdéses termék árát termelési költségénél jóval magasabban határozták meg, és így az adott terméken nagyobb forgalmi adó bevétel képződött, mint a szokásos. Ha a nyugati országokra a hozzáadottérték-adóból származó költségvetési bevételeket és a fogyasztási adóból származóakat összeadjuk, akkor az így kapott eredmény – az összes közvetett adóból származó bevétel – relatív szintje már jóval közelebb kerül ahhoz a bevételi szinthez, amelyre a tervgazdaságokban tettek szert a forgalmi adókból.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ez hasonló helyzet ahhoz, mint amikor egy adott [fix összegű] adó esetén a termék ára megváltozik.

<sup>9</sup> Az EEC-országokban az „általános fogyasztási adók” átlagosan a GDP 6,9 százalékát tették ki 1986-ban. Ebben az évben nem volt ország, amelyiknél ez a GDP 10 százalékánál magasabb lett volna. Az EEC-országokban ez a ráta Görögországban volt a legmagasabb, 10,3 százalék 1987-ben; illetve Dániában 10,1 százalék 1988-ban.

<sup>10</sup> Az EEC-országokban 1986-ban az árukon és a szolgáltatásokon képződő adók a GDP 13 százalékát tették ki.



Egy másik figyelmet érdemlő problémakör a forgalmi adókkal kapcsolatban az adók beszedésének módszere. Tervgazdaságokban a forgalmi adók behajtása egyszerű volt és hatékony. Az adócsalás gyakorlatilag lehetetlen volt. A termelők egymás közötti kifizetései, valamint a termelők és a kereskedelmi vállalatok/forgalmazók közötti pénz- és hitelforgalom gyakran a nemzeti bankon keresztül történő átutalások formájában bonyolódtak. A fizetések más módját nem engedélyezték.<sup>11</sup> Mivel a termékek ára központilag rögzítve volt – s természetesen ezért a hatóságok előtt ismert volt – és mivel az értékesítés volumenét szigorúan figyelemmel kísérték, a nemzeti bank – ahol a vállalatok számláit vezették – a forgalom alapján könnyen kiszámolhatta az adótartozásokat. Az adók lényegében a kereskedelmi vállalatok számláiról az állam számlájára történő átutalások voltak. Vagy másképpen szólva: a bank a megfelelő összeget [a forgalmi adót tartalmazó ár nagyságát] leemelte a kereskedők számlájáról és ennek egy részét a termelők számláján írta jóvá, más részét pedig adóbefizetésként átcsoportosította az állam számlájára. A szolgáltatások esetén az adóbehajtás módszere jóval közelebb állt a nyugati országokban alkalmazott módszerekhez, de a szolgáltatásokon képződő forgalmi adó csak kis részét tette ki az összes forgalmi adónak.<sup>12</sup>

Ez a leegyszerűsített leírás jól rámutat arra, hogy a forgalmi adóknak a tervgazdaságokban alkalmazott rendszere milyen nagy mértékben függött az alábbi három tényezőtől: (i) a központi árszabályozástól; (ii) az alkalmazott fizetési módoktól; és (iii) a vállalatok állami tulajdonától. A felvázolt rendszer nem igényelt olyan nagy létszámú, az adófizetők havi bevallásait ellenőrző adóhivatalokat, mint a nyugati országokban. A szóban forgó országok nem is érezték szükségét ezek létrehozásának. Az adóhatóságok – főleg országos szinten – meglehetősen kicsik voltak, és szerepük és jogosítványuk is korlátozott volt.<sup>13</sup> Az adóellenőrzést kissé mechanikusan a viszonylag kis számú állami vállalt revíziója során végezték.

Egy ilyen rendszer nem élhette túl *a)* az árak és a vállalatok közti fizetési rendszer liberalizálását, *b)* az állami vállalatok privatizációját, és *c)* a magánvállalkozási tevékenységek főleg a szolgáltatási szektorban tapasztalható nagymérvű növekedését. Ha az árak szabadon mozoghatnak, akkor már nem lehet teljes biztonsággal nyilvántartani őket. Ha az állami vállalatokat privatizálják, vagy ha a

<sup>11</sup> Ez most van megváltozóban.

<sup>12</sup> Példának okáért Romániában a szolgáltatásokra kivetett forgalmi adók – amelyeknek a kulcsai 1 és 20 százalék között mozogtak (átlagosan 10 százalékosak voltak) – csak 4 százalékát tették ki a forgalmi adóknak.

<sup>13</sup> Az adóhatóságok/adóhivatalok általában helyi szinten működtek. A Szovjetunióban nem volt külön adóhatóság, a különböző köztársaságok pénzügyminisztériumainak pénzügyi osztályai látták el a feladatot.

menedzsmentjük az eddiginél függetlenebb lesz, akkor már nem lehet olyan szigorúan ellenőrizni áru- és pénzforgalmukat, mint a központi tervezés esetén<sup>14</sup>. Ha a vásárlók különféle módokon – beleértve a készpénzfizetést is – és különböző bankokon keresztül fizethetnek, akkor a korábbi, a pénz- és hitelforgalom központi ellenőrzésén alapuló adóellenőrzési rendszer összeomlik. Végezetül, ha sok új magánvállalkozás alakul – főleg a szolgáltatási szférában –, a hagyományos adóigazgatás nem lesz képes megbirkózni az ebből adódó feladatokkal.

### *Nyereségadók*

A nyereségadó-rendszer áttekintése során leginkább azt kell hangsúlyoznunk, hogy a tervgazdaságokban alkalmazott nyereségadóknak nagyon kevés közül van a piactgazdaságokban használatos vállalati adókhoz. A legfontosabb kérdések, amelyekről beszélni kell ennek az adónemnek a kapcsán, a következők: (i) a nyereség meghatározásának a problémaköre, (ii) az adókulcsok szerkezete, és (iii) a hatékonyság problémaköre.

A tervgazdaságokban a profit kiszámítása meglehetősen önkényes módon történt, a nyereség gyakran adminisztratív úton lett meghatározva, és nem volt túl sok köze semmilyen közgazdaságilag értelmes vagy objektív kategóriához. Mivel nem létezett megfelelő adótörvény, az adóköteles nyereségnek sem volt precíz definíciója. Egy világbanki küldöttség látogatása során kilenc lengyel állami vállalatot vizsgált meg 1989 elején, és ebben a körben az adóköteles nyereség nyolc különböző definíciójára bukkant. A nyereség meghatározását tovább torzította a központi árszabályozás; a vállalatok által fizetett abnormálisan alacsony kamatok; a teljesen irreális értékcsökkenési leírási szabályok, melyek nem számoltak az erkölcsi avulással és a gazdasági élettartamnál sokkal hosszabb élettartamot tulajdonítottak az állóeszközöknek és az épületeknek (és emiatt felülbecsülték a nettó jövedelmet); a meglehetősen önkényes és voluntarista költségszámítási módszerek, amelyek például nem adtak lehetőséget arra, hogy a kamatkifizetéseket üzleti költségként számolják el, vagy arra, hogy a jelenlegi veszteségeket a jövőben az erewdményből levonják; és más egyéb problémák.<sup>15</sup> Általában ezek a torzító tényezők a nyereség felülbecsléséhez és ezen keresztül túl magas adókhoz vezettek.

Ha a profit definíciója torzított, de mindazonáltal objektív lett volna, és ha az adókulcsok ésszerű mértékűek lettek volna, akkor a vállalatok adóztatása során azokhoz nagyon hasonló problémák jelentkeztek volna, amelyekkel a vállalatok a

<sup>14</sup> A gazdasági folyamatok a központból történő szemmel tartása fontosabb volt, mint a tervezés maga.

<sup>15</sup> Ugyanakkor adójóváírást, adókedvezményt nyújtottak bizonyos speciális alapokba – például a dolgozók lakásellátását biztosító alapba – történt befizetések erejéig.



piacgazdaságokban is találkoznak, elsősorban olyankor, ha az inflációs ráta magas és változékony, és az adórendszer nincs az inflációhoz igazítva. Azonban a vállalatok adóztatása gyakran irreálisan magas adókulcsokon és a nyereség alkalmi alkuk által kialakított, önkényes számítási módszerek alapján történő meghatározásán alapult. A nyereségadó nagysága gyakran egy alkufolyamat eredményeképp határozódott meg; ez az éves pénzügyi tervben is tükröződött, amely meghatározta az éves adóbefizetések és az elkülönült alapokra befizetendő összegek nagyságát. Az adóskála, a kulcsok alakulása általában – a megtérülés valamilyen mutatója alapján – progresszív volt, és az adókulcs akár a 100 százalékot is elérhette, ha a kérdéses [megtérülési] mutató értéke meghaladt egy bizonyos szintet. Tehát a hatékonysági megfontolásoknak nem tulajdonítottak különösebb fontosságot. Lényegében ily módon az adórendszer az erőforrások mobilizálásának volt az eszköze, és lehetővé tette, hogy a múltbeli [központi] beruházások megtérüljenek. A hatékonyabb vállalatokat jobban megadóztatták, hogy [a bevételekből] szubvenzionálhassák a gyengébbeket.<sup>16</sup>

Az állam volt az adószedő, ugyanakkor egyben ő volt a vállalatok egyetlen részvényese is, tehát módja volt meghatározni, hogy mekkora legyen egy vállalat bevételeiből (beleértve ebbe az amortizációt is) az a rész, melyet a központ elsajátít. Gyakran ez nagyobb volt, mint az objektíven mért profit. A nyereségadók lényegében a szokásosan értelmezett vállalati adókból és a piacgazdaságban szokásos tulajdonosi osztalékjövödelmekből tevődtek össze.<sup>17</sup> A nyereségadó-rendszer nem nagyon ösztönözte a vállalatokat arra, hogy hatékonyabbak legyenek és növeljék a profitjukat. A hatékonyságot nem jutalmazták azzal, hogy több profitot hagynak a vállalatnál, amit ott további beruházásokra, vagy a munkások, illetve a menedzserek javadalmazására használhattak volna; a nagyobb hatékonyság egyszerűen az állam bevételeit növelte.<sup>18</sup>

Az árfelszabadítás és a privatizáció alapvető változásokat fog megkövetelni a nyereségadóztatás rendszerében. A nyereségszámítást a lehető legjobban közelíteni kell a profit közgazdasági fogalmához, és ami még fontosabb, el kell érni, hogy az adóköteles nyereség megállapítása objektív alapon történjék, és reális nagyságú,

<sup>16</sup> Lásd erről Kornai János *The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes and Reality*, Journal of Economic Literature, 1986. december, Vol. XXIV. 4. szám, különösen a 2. táblázatot.

<sup>17</sup> Egyes országokban megadóztatták az amortizációt (Csehszlovákiában például 20 százalékkal). Másokban ezt egy az egyben visszafizették az államnak. Egyes országokban a bruttó eszközértéket szintén megadóztatták. A Szovjetunióban az állóeszközökre kivetett adó 2 és 8 százalék között alakult.

<sup>18</sup> Mindazonáltal a magasabb profit egy részét kiosztották a dolgozók között, illetve a menedzsereknek jutalomként. De mindennek csekély volt az ösztönző hatása.

törvény által rögzített adókulcsokat kell meghatározni. A nagyobb hatékonyságnak pedig a nagyobb profiton keresztül gazdaságilag előnyösnek kell lennie a vállalat számára.

Ha egyszer bevezetik a nyugati típusú nyereségadóztatást, az adóhatóságok szerepének is gyökeresen meg kell változnia, hiszen e szervek lesznek a felelősek az adóbevallások pontosságának meghatározásáért egy olyan helyzetben, melyben a profitot ugyan egyértelmű, de az eddiginél jóval komplexebb módon számítják, és bizonyos információk (például az eladási árak) nem lesznek többé a hatóság számára elérhetőek. Sőt, mivel a menedzserek a profit maximalizálásában lesznek érdekelték, minden eszközzel arra fognak törekedni, hogy a vállalatot minél kevesebb adót fizessen. Tehát az adóhatóságoknak rendelkezniük kell majd olyan eszközökkel, amelyekkel képesek lesznek a nem korrektnek tűnő adóbevallásokat felülvizsgálni, és ahhoz is megfelelő hatalommal kell majd bírniuk, hogy megbüntessék a csalókat. Röviden: megfelelő közelségbe kell kerülniük a vállalatokhoz.

### *Társadalombiztosítási járulékok/kereseti adók*

A kereseti adóról nincsen sok mondanivalónk. Ezek nem sokban különböztek a nyugati megfelelőiktől. Szemben a forgalmi és a nyereségadókkal, a kereseti adókat a nyugati országokéhoz hasonló kritériumok alapján alkalmazták, és a keresetek fogalmát is hasonlóan definiálták. Ezt az adófajtát főleg az állami vállalatoktól szedték be, általában a beralap egy bizonyos százalékát vonva el tőlük.<sup>19</sup> Mivel a beralappal kapcsolatos kiadásokat általában a központi bank utalta át készpénz formájában a vállalatnak, az adót egyszerűen úgy hajtották be, hogy az átutalásból a megfelelő nagyságú készpénzt visszatartotta a bank. Akárcsak a megelőző példánál, itt is fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy ez az adóbehajtásnak nagyon egyszerű és ugyanakkor hatékony módja volt, ami nem igényelt komplex eljárásokat az adóhatóságtól. Az adókikerülés gyakorlatilag nem létezett. A piactgazdaságra való átállás meg fogja követelni, hogy pontosan lehessen mérni a keresetek nagyságát. Ugyanis a vállalatok erős kísértést fognak érezni arra, hogy a valóságosnál kisebb beralapot valljanak be.<sup>20</sup> A reálkamatok növekedése is arra fogja ösztönözni a vállalatokat, hogy jogtalanul megtartsák a visszatartott adókból származó nyereséget. Ez még egy ok arra, hogy az adóhatóságokat megerősítsék.

<sup>19</sup> Egyes esetekben ezt a munkások bérére vetették ki és lehetett progresszív is (például Lengyelországban). Más esetekben csak a munkaadók fizették a kereseti adót/járulékot.

<sup>20</sup> Ebben az esetben a valódi profit és forgalom helyett is kisebbet vallanak be. Ez a helyzet a feketegazdaság esetében is.



## Személyi jövedelemadók

A hagyományos tervgazdaságokban a jövedelmek kívánatosnak tartott elosztását olyan eszközökkel próbálták elérni, mint a bérmegállapítást befolyásoló jövedelempolitikai eszközök, a politikusok által priorizált szektorokba való beruházások, illetve a fogyasztói árak rögzítése az alacsony jövedelműek támogatására. Az egyéni kezdeményezés ösztönzése ellen dolgoztak a különböző szabályozók; a termelőeszközök társadalmi tulajdona, a bizonyos tevékenységeket szinte lehetetlenné tevő, prohibítív jövedelemadó-kulcsok mind-mind akadályozták a hatékony ösztönzést. Bizonyos esetekben (például a kamatjövedelmek esetén, ahol is a reálkamat negatív volt) implicit adózás érvényesült és az adókulcs meghaladhatta akár a száz százalékot is.<sup>21</sup> Más esetekben, mint például a lakásbérleti díjakból származó jövedelmek esetén, a valójában érvényesülő, ún. *effektív* adókulcs — ami a magas (esetenként akár 90 százalékos) adókulcs, és a kedvezőtlen költségleírási szabályok eredőjeképp alakult ki — szintén meghaladhatta a száz százalékot. A magánvállalkozásból származó jövedelmeket elvben — a jogszabályok szerint — magas adóterhekkel sújtották, ám valójában az adók konkrét mértéke vélelmezett jövedelmeken alapult. Általában a hatóság és a vállalkozó közti alkuban alakult ki az adó pontos nagysága. A béreket általában vagy lineárisan, vagy pedig enyhén progresszív kulcsokkal adóztatták. Mindezeknek az eredője egy olyan adórendszer lett, ahol a [különbféle jogcímen szerzett jövedelmekre] számos különböző adótábla vonatkozott, és az adóalanyokat rendkívül egyenetlenül kezelték; ezt csak tovább rontotta az a tény, hogy a különböző helyi és regionális hatóságoknak jogukban állt mindenféle adókedvezményeket osztogatni.

Például Bulgáriában a bérek és fizetések marginális adókulcsa 14 százalék volt, miközben a művészek és tudósok jövedelméé 50 százalék, a „munka nélkül szerzett jövedelmeké” (például osztalék) 81 százalék, a magánvállalkozásokból eredő jövedelmeké pedig 85 százalék volt. Gyakorlatilag, mivel a személyi jövedelmek túlnyomó részét a bérek és fizetések tették ki, a személyi jövedelemadóból származó bevételek zöme ebből a forrásból származott. Például Csehszlovákiában a személyi jövedelemadókból származó bevétel 95 százaléka a fizetésekre kivetett adókból származott, bár ezeknek a legmagasabb adókulcsa 20 százalék volt, miközben a nem bérjellegű jövedelmeknél ugyanez 80 százalék volt.

---

<sup>21</sup> Ez persze bármilyen más típusú gazdaságban is előfordulhat.

Léteztek egyéb adófajták is, mint például a mezőgazdasági tulajdonra illetve a gépjárművekre – vagy esetenként az importra – kivetett adók, de ezek jelentősége a költségvetési bevételek szempontjából csekély volt, ezért mellőzzük a tárgyalásukat.<sup>22</sup>

## ***Az adóreformok fő jellemzői***

A piacgazdaság kialakítására irányuló szándék, és az a felismerés, hogy ennek jelentős hatásai lesznek az adóbevételekre, arra készítette ezeket az országokat, hogy megreformálják adórendszerüket. A közelmúltban, bár különböző mértékben, de mindegyikükben jelentős változások történtek e tekintetben. Magyarország úttörő szerepet vállalt ebben a folyamatban, mivel a változások itt már a nyolcvanas évek derekán elkezdődtek. Ennek az országnak a jelenlegi adórendszere, bizonyos hiányosságai ellenére is nagyon hasonló a nyugati országok, és azon belül is főleg az EK-tagországok adórendszeréhez.

### ***Változások a forgalmi adók rendszerében***

A reformok szempontjából az első és legfontosabb terület a forgalmi adóké, mivel a gazdaság átalakítása közvetlenül ezt az adónemet érinti a legjobban. Ennek az adófajtának a reformja meglehetősen hasonló forgatókönyvet követett mindegyik országban. Először is mindenütt megpróbálták kiküszöbölni a negatív adókulcsokat, vagy úgy, hogy megemelték egy csomó termék kiskereskedelmi árát, vagy néhány esetben az állami vállalatoknak nyújtott közvetlen dotációk útján. Másodszor mérsékeltek vagy megszüntették ennek az adófajtának a nemparametrikus jellegét, mivel most már ez nem a központi tervezés eszköze. Néhány országban a forgalmi adók kulcsát már nem egyedileg változó mértékek szerint állapítják meg, hanem értékre kivetett, ún. ad valorem, és – legalábbis az újabb törvényi szabályozásig – parametrikus adókat alkalmaznak. Ma már törvény határozza meg ennek az adónak a mértékét és nem a tervezők által megszabott árak. Ezeket az új – ad valorem – kulcsokat vagy a nagy-, vagy a kiskereskedelmi árak százalékában fejezik ki. Az adót mindkét esetben a termelési folyamat során hajtják be. Az eseti alapon meghatározott kulcsoktól az ad valorem alapon képzett kulcsok felé való elmozdulás azért jelentős esemény, mivel lehetővé teszi a termelői és/vagy a fogyasztói árak szabad mozgását.

<sup>22</sup> A Szovjetunióban 1989-ben a GDP 6,3 százalékát tették ki a vámbevételek. Ez azonban a Nyugaton megszokottal szemben nem adók vagy tarifák alkalmazásának az útján keletkezett, hanem az elszámolási árak közötti különbségből. Magyarországon a külkereskedelmi forgalomra kivetett adók a GDP mintegy 3 százalékát tették ki.



3. | A harmadik lényegi változás az volt, hogy a forgalmi adók általános jellegét  
 0 | megőrizve drasztikusan csökkentették az alkalmazott adókulcsok számát. Bulgá-  
 riában például 2000-ről 43-ra csökkentették a kulcsok számát, és azt tervezik, hogy  
 4 | tovább csökkentik 4-re; Romániában 20-ra csökkentették az adókulcsokat, Cseh-  
 szlovákiában pedig 4-re. Negyedszer: az egyes adókulcsok közötti távolságot, kü-  
 lönségeket jelentősen lecsökkentették, bár azok még így is túl nagyok maradtak.  
 5 | Végezetül folyamatban van a forgalmi adók rendszerének a kiterjesztése az álla-  
 0 | mi vállalatokon túl a vállalkozások összes fajtájára. Ennek az utóbbi folyamatnak,  
 amely a magánvállalkozások számának ugrásszerű növekedése esetén az adófizetők  
 számának jelentős emelkedésével jár együtt, lényeges következményei vannak az  
 adók adminisztrációjára; mindez kérdésessé teszi, hogy a meglévő adóhatóságok  
 képesek lesznek-e megbirkózni a megsokszorozódó feladatokkal. Az adminisztratív  
nehézségek csökkentése érdekében azokat a vállalkozásokat, amelyek éves  
 forgalma nem ér el egy bizonyos szintet, mentesíteni kellene a forgalmiadó-  
 kötelezettség alól. Természetesen egy ilyen intézkedés megfelelő ellenőrzési rend-  
 szert igényelne, amely biztosítaná, hogy a kérdéses szint egyértelműen meghatá-  
 rozható legyen, és nem adna lehetőséget ennek felpuhítására.

A szóban forgó országok közül jó néhányban nem volt külön fogyasztási adó,  
 így tehát azokra a termékekre, amelyekre egészségügyi vagy egyéb okokból fo-  
 gyasztási adó alkalmazása kívánatos, ezekben az országokban magas forgalmi adót  
 0 | vetettek ki. Azok a hagyományos cikkek, mint az alkohol, a dohányfélék, a  
 kőolajszármazékok, melyeken a nyugati országokban nagy fogyasztási adóbevétel  
 realizálódik, az összes forgalmiadó-bevétel nagyon nagy részét adják ezekben  
 az országokban. A Szovjetunióban és Lengyelországban az e cikkek adóztatásá-  
 ból származó bevételek az összes forgalmi adóbevétel több mint 50 százalékát te-  
 szik ki.

Végül mindezekon kívül széles körben érzékelhető a szándék a hozzáadottérték-  
 adók bevezetésére is. Ez az adófajta – a fogyasztási adóval kombinálva – he-  
 lyettesítheti a forgalmi adókat, ezáltal pedig a kelet- és közép-európai országok adó-  
 rendszerét közelítheti az Európai Közösségéhez, ezáltal is elősegítve a majdani  
 0 | csatlakozást. Magyarországon már 1988-ban bevezették a hozzáadottérték-adókat  
 (áfa).<sup>23</sup> Lengyelországban, Romániában, Bulgáriában, Csehszlovákiában és a Szov-  
 jetunióban pedig egyaránt azt tervezik, hogy az elkövetkező három év folyamán  
 bevezetik a hozzáadottérték-adók rendszerét.

<sup>23</sup> A magyar hozzáadottérték-adót viszonylag magas (25 százalékos) normál kulccsal vezették be, de egy csomó kivétellel és mentességgel. A potenciális adóalapnak majd a felét érintette valamilyen mentesség.

## Változások a nyereségadózáásban

A jövedelmek adózásában is jelentős változások vannak folyamatban. A kelet- és közép-európai országokban a nyereségadók aránya a GDP-hez viszonyítva nagyon magas.<sup>24</sup> A korábbiakban már rámutattunk arra, hogy a nyereségadóztatással kapcsolatos problémák részben a nyereség, azaz a profit bizonytalan definíciójával, részben pedig az adókulcsok nemparametrikus jellegével függenek össze. Ez a nemparametrikus jelleg részben annak a következménye, hogy az állam egyben a vállalatok egyedüli tulajdonosa is, és ebben a minőségében feljogosítva érzi magát „az adózás utáni profit” megfelelő hányadára.<sup>25</sup> A szóban forgó országok egyébként most jelentős figyelmet szentelnek annak, hogy ezt az adót parametrikus vagy stabil kulcsokkal vessék ki egy egyértelmű és objektív jövedelemdefiníció alkalmazása mellett.<sup>26</sup> A hatékonyság növelésének és a torzulások kiküszöbölésének a lehetőségei is érdeklődésük homlokterébe kerültek.

Bár a jelenlegi reformok általánosságban jó irányban haladnak, még messze vannak a fentebb említett célok elérésétől. Még mindig sok a megoldandó konceptuális és számviteli probléma, és a hatékonyság [az adórendszer hatékonysága] fogalmát sem értik még rendesen. A profitot – különösen, ha az a magánszférából származik – még mindig gyanús dolognak tartják, az pedig kimondottan népszerűtlen gondolat, hogy a minél nagyobb profit (feltéve, ha nem monopóliumból származik) elérésére való törekvés üdvözlendő cél. Például a Szovjetunióban, bár a nyereségadó kulcsát a normál esetekben egységesen 45 százalékra csökkentették, 90 százalékos marginális kulcsú „többletprofitadóval” sújtanak minden „túl nagy” – egy bizonyos spekulatív iparági átlagot meghaladó mértékű – profitot.<sup>27</sup> Ez természetesen csökkentheti a vállalkozók átlagnál nagyobb profit elérésére való ösztönözöttségét. A kérdéses országok közül néhányban mostanáig az a nézet uralko-

<sup>24</sup> Ez a magas arány tartalmazza a valódi adóbefizetéseken kívül az állam de facto tulajdonosi jövedelmét, osztalékát is. Ezért ezt szigorú precizitással nem lehet a piacgazdaságokban használatos adókkal összevetni.

<sup>25</sup> A tervgazdálkodás szélsőséges esetében az amortizáció teljes egészében a kormányhoz folyt be, és egyben a központ volt a pótlási alapok egyetlen forrása is, hogy társadalmasítsák a beruházási döntéseket. Más esetekben az értékcsökkenést adóztatták, hogy a tőkeintenzív fejlesztésektől elvegyék a vállalatok kedvét.

<sup>26</sup> Persze ezután még mindig megoldatlan marad a kérdés, hogy az állami tulajdonban maradó vállalatok mekkora tulajdonosi jövedelmet fizessenek az államnak. Ha ilyet nem fizetnének, akkor jogosulatlan előnybe kerülnének a magánvállalatokkal szemben, melyeknek osztalékot kell fizetni a részvényeseiknek.

<sup>27</sup> Romániában is még mindig nagyon magas a vállalati profit marginális adókulcsa, ha a tőke jövedelmezősége 10,5 százaléknál nagyobb.



dott, hogy a profitadónak a beruházások [a tőke] megtérülési rátájával, nem pedig a profit nagyságával kell kapcsolatban lennie, ami azzal a következménnyel járt, hogy a magasabb jövedelmezőség nem volt kívánatos.

Mindegyik szóban forgó országban az utóbbi időben csökkentették a vállalati nyereség adójának kulcsait. Példának okáért az adókulcs Csehszlovákiában 1989-ben 75-85 százalékról 55 százalékra csökkent, Lengyelországban és Magyarországon pedig 40 százalékos szinten egységesítették a kulcsokat 1989-ben illetve 1990-ben.<sup>28</sup> Mindezek ellenére az amortizációs szabályok, illetve a veszteségek a mérlegben egyik évről a másikra való átvitelét korlátozó szabályok, valamint egyéb számviteli sajátosságok miatt a vállalkozások adói még mindig nagyon magasak. Mindezek miatt, illetve részben azért, hogy ösztönözzék a külföldi beruházásokat, a külföldi tulajdonú vállalatokra és a vegyes vállalatokra az általánostól eltérő adórendszer vonatkozott, beleértve ebbe az eltérő adókulcsokat, adómentességet és egyéb ösztönzőket is. Ez egyes esetekben viszont visszaélésekhez vezetett: a belöldi tőkét először kivitték, majd visszahozták és mint külföldi beruházást szerepeltették. Bizonyos területek továbbra is külön elbánásban részesülnek, például a mezőgazdaság, az élelmiszeripar stb. Az elkövetkező reformoknak a különbségek az adózás mértékének csökkentése mellett történő felszámolására kellene irányulnia.

### *Kereseti adók [tb-járulék] és személyi jövedelemadók*

A piacgazdaságba való átmenet során óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy mi módon adóztassák meg az állampolgárok jövedelmét. Az elterjedt angolszász példát kövessék-e, ahol a személyi jövedelmeket egy egységes, globális elv szerint adóztatják, vagy a régebbi latin és mediterrán rendszert vezessék-e be, ami bizonyos szempontok szerint különbséget tesz a különböző eredetű jövedelmek között. A következő lényeges kérdés pedig az, hogy milyen mértékben adóztassák meg a személyi jövedelmeket. Más területekhez hasonlóan a személyi jövedelemadórendszer megreformálásában is Magyarország volt az úttörő. 1988 januárjában vezették be a jövedelmek egységes kezelésének elve alapján működő személyijövedelemadó-rendszert, 20-tól 60 százalékig terjedő kulcsokkal, 21 adósávval.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Bulgáriában és Romániában még hátravan a rögzített és egységesített társasági adó bevezetése.

<sup>29</sup> Lengyelországban tervezik a jövedelemadózás reformját. Magyarországon valójában a személyi jövedelemadó nem kezeli egészen egységesen a különböző forrásból származó egyéni jövedelmeket, mivel a kamatok és az osztalékjövedelmek nem kerülnek a többi jövedelemmel összevonásra, hanem ezek után 20 százalék forrásadót kell fizetni.

1989-ben a kulcsokat lecsökkentették 17 és 56 százalék közé, a sávok számát pedig 8-ra. 1990-ben a legmagasabb kulcsot 50 százalékra csökkentették. Sokféle probléma merült fel ennek az adónak a kapcsán (a különböző jövedelmek aggregálásának, a családi jövedelmek kezelésének, a különböző kedvezményeknek a problémája). Ezeket a problémákat azonban valószínűleg meg lehet oldani, vagy legalábbis mérsékelni lehet a közeljövőben. Az a kritika is megfogalmazódott ez ellen az adó ellen, hogy ez a „magánszférába való állami behatolást” jelent. A múltbeli kormányok iránti bizalmatlanság hatására egyes elemzők (például Kornai János) azt is megkérdőjelezték, hogy vajon egy progresszív és egységes személyi-jövedelemadó-rendszer, amely az egyének kiterjedt információszolgáltatásán alapul, képes-e egyáltalán működni az ezekben az országokban jelenleg található gazdasági környezetben.<sup>30</sup> A többi országban a jelenlegi tervek szerint csökkentenék a különböző forrásból származó jövedelmek megkülönböztetését és a legmagasabb adókulcsokat a 40-60 százalékos tartományba eső mértékre csökkentenék.

Jelenleg fontos változások mennek végbe a kereseti adókban [tb-járulék] Csehszlovákiában (ahol is 20 százalékról 50 százalékra növelték az adókulcsot 1989-ben) és a Szovjetunióban (12,5 százalékról 37 százalékra emelték). Magyarországon a tb-járulék szintje már eleve relatíve magas, 53 százalékos volt. Valószínűleg a többi ország is hasonlóképpen elmozdul a kereseti adó növelése irányába. Mind a Szovjetunióban, mind Csehszlovákiában széles körű társadalombiztosítási reformok bevezetése volt a kormányzat egyik első reakciója a tömeges elégedetlenségre. Ugyancsak mind a két országban jelentős változásokat terveznek a jelenlegi ötéves terv végére az adminisztratív árak rendszerében. Azért vezettek be ilyen magas keresetarányos járulékszintet, hogy elvonják a vállalatoktól az árak megváltozásából származó többletnyereséget, különösen azért, mivel az árnövekedések nagy része a forgalmi adók csökkenését vonta maga után. Az összes szóban forgó országban valószínűleg rá fog irányulni a közfigyelem ezekre az adókra a társadalombiztosítás és a nyugdíjrendszer égetően szükséges reformja kapcsán.

Még egy fontos dolgot kell megemlítenünk: a szóban forgó országok közül jó néhányban léteznek [bérszabályozási célzatú] bérmnövekedési (többletbér-) adók. A vállalkozásokat oly módon ösztönzik arra, hogy ne emeljék a béreket egy adott százaléknál nagyobb mértékben, hogy nagyon magas adókat vetnek ki azokra a vállalatokra, amelyeknél túl nagy a bérmnövekedés mértéke. Itt emlékeztetnék arra,

---

<sup>30</sup> Lásd Kornai János *The Road to a Free Economy* [Indulatos röpirat...] (New York: Norton, 1990). 1991 júliusában a marginális adókulcs 60 százalékos volt a Szovjetunióban, de a progresszivitás mértéke a jövedelem típusától függött.



hogy az 1970-es évek elején az Egyesült Államokban hasonló adók javaslatairól folyt vita. Az nem világos, hogy mennyire hatékonyak ezek az adók a bérnövekedés megfékezésében. Bevezetésük viszont egyértelműen jelzi, hogy a kérdéses kormányok elvesztették korábbi befolyásukat az állami vállalatokra.<sup>31</sup>

### *Soron következő feladatok*

Az eddigiek alapján világossá kellett válnia annak, hogy a közép- és kelet-európai országokban elkerülhetetlen az adórendszer alapvető reformja, ha valóban kifejllett és hatékony piacgazdaságot akarnak kialakítani. Alapvető változásokra van szükség a) az attitűdökben, b) az adórendszer törvényi kereteiben és c) az adók adminisztratív kezelésében. Ezeknek a változásoknak egytől egyig meg kell történniük, különben az egész reformfolyamat csak szépségflastrom marad. A megelőző részben áttekintettük a közelmúlt változásait. Ezek alapján elmondható, hogy bizonyos előrelépés történt már, de még mindig nagyon sok a megoldandó feladat. Az adóreformokat úgy lehet csak véghezvinni, hogy közben tekintettel kell lenni bizonyos korlátozó tényezőkre: így az átmenet során végig fenn kell tartani az adóbevételek megfelelő szintjét, és tekintettel kell lenni a gazdaság más területein zajló reformok sebességére és mértékére is. Az adóbevételeknek GDP-hez viszonyított aránya óhatatlanul csökkenni fog, de arányuk mégsem lehet sokkal kisebb, mint amekkora a közkiadások GDP-hez viszonyított aránya. Márpedig ez utóbbiról aligha valószínűsíthető, hogy a közeljövőben számottevően csökkenne.<sup>32</sup> A reformok végrehajtásának ezenkívül még határt fog szabni bizonyos területeken (adminisztráció, számvitel stb.) a megfelelő szakértelem hiánya is.

Tekintsük először az attitűdök problémakörét. Lehetetlen feladat egy piacgazdaságot úgy kialakítani, hogy a döntéshozó politikusok nem bíznak a piacgazdaság érényeiben, hatékony működésében. Hiszen éppen ennek a bizalomnak kéne a legfőbb okot szolgáltatnia az átalakításhoz. Természetesen ennek a bizalomnak nem szabad vakhitté válnia; sem azt nem szabad hinni, hogy a piac működése minden problémát megold (ez nyilvánvalóan nem igaz), sem pedig azt, hogy a kormányzati beavatkozás mindig káros (sok esetben szükséges és hasznos), azt viszont

---

<sup>31</sup> Lengyelországban, ahol a bérmegállapítás központi szabályozása már régen a múlté, ezt a típusú adót már használják egy ideje, bár nagyon vitatott. A Szovjetunióban az adó 1988-as bevezetése óta több változtatást hajtottak végre rajta, ami jól mutatja, milyen nehézségekkel jár, ha egy kormányzat az adórendszeren keresztül akar bérszabályozási politikát folytatni.

<sup>32</sup> Egyik nemrégiben írt tanulmányomban (*Fiscal Issues in Economies in Transition*, megjelenés alatt egy világbanki kiadványban) felsoroltam néhány okot, amelyek miatt valószínűleg magas marad a közkiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya.

tudomásul kell venni, hogy a piac működése az eddiginél szűkebb játékkeret enged a politikusok beavatkozásainak. Nagy hiba lenne azt gondolni, hogy a piacgazdaságba el lehet jutni azzal a meggyőződéssel, hogy a politikusok hosszú távon jobb gazdasági döntéseket képesek hozni, mint a piac. Ha ez a meggyőződés általános, akkor a politikusok előbb-utóbb megpróbálnak újra a társadalmi tervező szerepében tetszelegni, és mivel a direkt tervezési eszköztár már nem áll rendelkezésükre, az adó- és költségvetési politikán keresztül kísérlik meg, hogy folyamatosan beavatkozzanak a gazdaság működésébe. Ezt elkerülendő a döntéshozóknak tartózkodniuk kellene például a sokkulcsos áfa (hozzáadottérték-adók) bevezetésétől<sup>33</sup> (mely mögött az az elképzelés húzódik meg, hogy a „kevésbé fontos” árucikket nagyobb adóval lehet sújtani), vagy attól, hogy az eltérő adókulcsokon és egyéb ösztönzőkön keresztül előre kijelöljék a veszteseket és győzteseket és különbséget tegyenek az „alapvetően fontos” és a „nem alapvetően fontos” beruházások adókulcsai, s ezen keresztül a különféle tevékenységeket folytató vállalatok között. A személyi jövedelmek eltérő fajtáinak eltérő kezelésében megnyilvánuló diszkriminációt a jövedelemadóztatásban is csökkenteni kell. Valamint azt is el kéne kerülni, hogy az egyenlőtlenségek mérséklésének céljából az adórendszert (az adótáblát) túlságosan progresszívvá tegyék.

A piacgazdaság egyik alapvető kiinduló hipotézise az a feltételezés, hogy a profitok valamint a magas jövedelmek a társadalom anyagi jólétéhez való pozitív – a nagyobb egyéni kezdeményezőképességben, nagyobb erőfeszítéssel végzett munkában, nagyobb kockázatok vállalásában és minél jobb gazdasági döntésekben megnyilvánuló – egyéni hozzájárulást tükrözik. Ezért a profitra úgy tekintenek, mint a hatékony gazdasági tevékenység megérdemelt jutalmára. Ebből viszont az következik, hogy ha valakinek magas a jövedelme, akkor hagyni kell, hogy annak legalábbis jó részét megtarthassa. Hogy a kelet- és közép-európai politikusok mennyire gyorsan fogják felismerni ennek a feltételezésnek a jelentőségét, az ma még kérdéses. Hiszen a tervgazdaságokban évtizedeken át olyan környezetben éltek, ahol a magánszférában elért profit erkölcstelen dolognak, bűnnek számított, és az adórendszer egyik célja épp az volt, hogy ezt a profitot a minimumra csökkentse. Emellett még fel kéne ismerniük a szabadpiaci árak, a profitok és a gazdasági hatékonyság közötti kapcsolatot is.

Komoly problémát okoz az, hogy a piacgazdaságba való átmenet során arra is sok lehetőség adódik, hogy egyesek kihasználják a piaci tökéletlenségekből adódó előnyöket (átmeneti monopóliumok, bennfentes információk) és ennek alapján tegyenek szert magas jövedelemre. Ezeknek a jövedelmeknek nem élvezhetnek

<sup>33</sup> Beleértve a zero nagyságú adókulcsot.



ugyanolyan legitimitást, mint azok, amelyek egy normálisan működő érett piacgazdaságban a hatékony tevékenység gyümölcseként keletkeznek. Ezek a magas jövedelmek a kizsákmányolással hozhatók kapcsolatba. Nagy kérdés, hogyan is viszonyulnak a politikusok ezekhez a jövedelmekhez. Vajon lehetséges-e, hogy egy adórendszer megkülönböztesse az „erkölcsös” és az „erkölcstelen” profitot? Ha az „erkölcstelen” profitok adórendszeren keresztül történő büntetésére törekszünk, hosszú távon valószínűleg kártékony adóreformlépések mellett köteleződünk el. Ha viszont az adórendszer legitimálja ezeket a profitokat, a lakosság bizalmatlanná válik a piacgazdaság iránt.

Egyéb folyamatok is problémákkal járhatnak az adórendszer szempontjából. Ezek egy részét már tárgyaltuk, mint például a szabadpiaci árak miatt a forgalmi típusú adókkal kapcsolatban jelentkező problémákat. Más folyamatok hatása kevésbé explicit. Például a privatizáció és a központi tervezés megszűnte után jelentősen megnő a magánvállalkozások száma. Ezek jó része meglehetősen kicsi és szolgáltatásorientált lesz, és az adóhatóságok, melyeket eredetileg nem ilyen feladatra alakítottak ki, nem lesznek felkészülve ezen vállalkozások adóztatására. Ezzel a folyamattal párhuzamosan csökkenni fog az állami vállalatok részesedése a nemzeti jövedelemből. Tehát éppen azoknak a vállalatoknak a gazdasági részesedése fog dinamikusan nőni, amelyek nehezen adóztathatóak. Ez csak még nehezebbé tenné egy magas adó/GDP arány fenntartását.

Az 1990-es évtized elején alapvető változásoknak kellene végbemenni az adórendszerek jellegében. Mindenekelőtt el kellene mozdulni a termelésre kivetett adóktól a fogyasztási alapú adók felé. A hozzáadott érték részaránya valószínűleg növekedni fog mind a nagy-, mind a kiskereskedelem szintjén. Ez, valamint a közvetett adók viszonylagos semlegességének a szükséglete oda vezet, hogy nem csak néhány ezer nagy állami vállalatól kell adót szedni, hanem ennél sokkalta több kis bolttól és vállalkozástól is. Valószínűleg nőni fog a fogyasztási adók szerepe is, egyrészt azért, hogy a fogyasztás rugalmatlanságait kihasználva általuk minimumra csökkentsék az [adózásból fakadó] jóléti veszteségeket, másrészt azért, hogy pótlólagos költségvetési bevételekhez jussanak, harmadrészt pedig azért, hogy bizonyos, a piacgazdaságokban szokásos konkrét célokat érjenek el velük. (Ilyen cél lehet az alkohol és dohány fogyasztásának mérséklése, az autósok által élvezett, az utak használatából fakadó haszonért járó ellenszolgáltatás elvonása stb.)

Az importokra kirótt vámok nagymértékben hozzájárulhatnak és valószínűleg hozzá is fognak járulni az állami bevételekhez, főleg az átmeneti periódusban. A mennyiségi korlátozások megszüntetése után valószínűleg komoly bevételnövelő szerephez juthatnak a helyettük bevezetett vámok. Az importvámokból nyert bevétel lehetőséget és időt adhat a kormányzatoknak a belföldi adórendszer átalakításához. Később pedig, miután a belföldi adórendszer eredményei már stabilizálódtak és a belföldi gazdaság versenyképessége javult, fokozatosan le lehet majd bontani ezeket.

Egy másik jelentős fejlemény lesz az adóztatás súlypontjának áttolódása a vállalkozások jövedelmeiről az egyéni jövedelmekre. A piacgazdaságokban (de legalábbis a fejlett ipari országokban) a közvetlen adókból származó bevételek nagy része az egyének adóztatásából származik. Ezekben az országokban a vállalkozásoktól beszedett adók kevesebb, mint az egyötödét teszik ki az egyénektől származó adóbevételeknek. A tervgazdaságokban az adók nagy részét a kevés számú vállalattól szedték be. Ennek az aránynak változnia kell, hiszen – és ezt még egyszer hangsúlyozzuk – a nagy állami vállalatok szerepe csökkenni fog, viszont az egyének és a kisvállalkozások jövedelme nőni fog.

Mindezeknek a változásoknak nagyon komoly következményei lesznek az adórendszer törvényi hátterére és az adóadminisztráció szervezetére nézve. A szóban forgó országok adóhatóságai megfelelően működtek a tervgazdaságok adórendszerei mellett. Viszont jelenlegi formájukban ezek a hatóságok a fentebb felsorolt változások nem mindegyikével lesznek képesek megbirkózni. Újjá kellene szervezni őket. Ez – szemben az adótörvények bevezetésével, melyeket egyszerűen le lehet másolni egy másik országról – egyáltalán nem lesz könnyű feladat, mivel egy adóhatóságot nem lehet csak úgy egyszerűen kopírozás útján kialakítani. Ez az a terület, ahol eddig a legkevesebb előrelépés történt, és az a terület, amelyik nagyon nagy mértékben képes befolyásolni egy adóreform sikerét. Ezért az adórendszer törvényi hátterén a lehetőségek szerinti legkisebb változtatást kéne végrehajtani. Ugyanis minél bonyolultabbak lesznek a változások, és minél több célt akarnak az adórendszer segítségével elérni, annál valószínűbb, hogy az adóhatóságok nem lesznek képesek megbirkózni a rájuk bízott feladatokkal.

Mivel a rendelkezésre álló adminisztráció létszáma és adottságai behatároltak, ennek rá kellene kényszerítenie a politikusokat arra, hogy a lehető legegyszerűbb megoldásokat válasszák: egykulcsos hozzáadottérték-adót, nulla nagyságú kulcsok helyett adómentességet, a családok helyett az egyének adóztatását stb.<sup>34</sup> Meg kéne vizsgálni a bankok lehetséges szerepét az adók begyűjtésében és ki kéne munkálni egy – a piacgazdaságnak megfelelő – adóigazgatás, adóapparátus létrehozásának a tervét. A komputeres bevezetésére már azután kéne, hogy sor kerüljön, miután a megfelelő adóapparátust felállították.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Az egyének adóztatásának a családok adóztatásával szemben történő előnyben részesítése mellett a hatékonysággal és az egyszerűbb adminisztrációval kapcsolatos érvek hozhatóak fel, viszont alkalmazása esetén komoly problémák merülnek fel a családi kedvezmények adózási kezelésével kapcsolatban.

<sup>35</sup> Ebből a szempontból nyilvánvaló a tervgazdaságok előnye. Az információk kormányzati szintek közti áramlása egyszerű, jól kezelhető, az adók begyűjtése kvázi automatikusan történik. Sajnálatos lenne, ha az információk megosztására, az adminisztráció koordinálására eddig meglevő hajlandóság eltűnne, és az egészet a semmiből kéne újra teremteni.



Végezetül egy megjegyzés a külföldi tanácsadókkal kapcsolatban. Jelenleg rendkívül divatos Kelet- és Közép-Európával foglalkozni, sokan próbálnak ingyen vagy ellenszolgáltatások fejében tanácsokat adni. Ezeknek a tanácsoknak egy része valószínűleg dilettáns és káros. Ezért nagyon fontos, hogy a szóban forgó országokban óvatosan próbáljanak meg szelektálni az ajánlkozó tanácsadók között; így biztosíthatják csak, hogy azok munkája valóban az ő legjobb érdekeiket szolgálja.

*Fordította Eső Péter*

## **Függelék**



2. táblázat

**Az adóbevételek nagysága és szerkezete Bulgáriában  
(a GDP százalékában)**

	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>1)</sup>
Adóbevételek	46,1	49,6	46,3	47,4	49,3
Nyerésadók	19,2	18,7	18,9	21,2	23,3
Jövedelemadók	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1
Forgalmi adók	12,6	16,5	13,3	11,6	11,2
Vámbevételek	0,4	0,5	0,4	0,8	0,8
Társadalombiztosítási járulékok	9,7	9,7	9,5	9,5	9,6
Egyéb	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3

Forrás: Nemzeti adatszolgáltatás

<sup>1)</sup> Előzetes vagy becsült adat

3. táblázat

**Az adóbevételek nagysága és szerkezete Csehszlovákiában  
(a GDP százalékában)**

	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>1)</sup>
Adóbevételek	50,7	48,6	50,5	50,7	54,9
Nyerésadók	26,9	25,1	26,2	25,1	21,4
Jövedelemadók					
Forgalmi adók	16,3	15,9	15,6	15,8	17,6
Vámbevételek	0,5	0,7	1,4	2,2	1,0
Társadalombiztosítási járulékok	5,9	5,9	6,3	6,7	15,0
Egyéb	1,0	1,0	1,0	1,0	-

Forrás: Nemzeti adatszolgáltatás

#### 4. táblázat

##### Az adóbevételek nagysága és szerkezete Magyarországon (a GDP százalékában )

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Adóbevételek	52,6	49,9	52,2	52,4	54,0	49,0
Nyerésadók	12,6	9,6	11,1	11,9	8,4	7,0
Jövedelemadók	0,9	0,9	0,8	0,8	4,7	5,5
Forgalmi adók	17,9	16,7	16,7	16,9	22,6	17,6
Vámbevételek	3,4	3,1	3,5	2,8	3,0	4,0
Társadalombiztosítási járulékok	11,7	15,7	16,6	15,5	14,4	14,3
Egyéb	6,0	3,9	3,5	4,5	0,8	0,5

Forrás: Nemzeti adatszolgáltatás és az IMF szakértőinek becslései.

#### 5. táblázat

##### Az adóbevételek nagysága és szerkezete Lengyelországban<sup>1)</sup> (a GDP százalékában)

	1985	1986	1987	1988	1989
Adóbevételek	43,4	43,6	40,5	40,2	36,8
Nyerésadók	10,7	11,0	11,0	12,1	10,2 <sup>2)</sup>
Jövedelemadók	3,7	3,8	3,6	3,5	3,4
Forgalmi adók	12,3	11,6	10,6	10,8	8,9
Vámbevételek	2,8	2,8	2,4	2,0	1,1
Társadalombiztosítási járulékok	10,6	10,3	9,5	7,9	8,7
Egyéb <sup>3)</sup>	3,3	4,1	3,4	3,9	4,5

Forrás: Nemzeti adatszolgáltatás.

<sup>1)</sup> Állami költségvetés és társadalombiztosítási alapok.

<sup>2)</sup> A vállalkozói tőke osztalékait is tartalmazza.

<sup>3)</sup> Ingatlanadók, többletbéradók, a nem állami szektor és a lakosság adóbefizetései, a készletek újraértékelésének költségei, időleges adók.



6. táblázat

**Az adóbevételek nagysága és szerkezete Romániában<sup>1)</sup>**

	1988	1989
Adóbevételek	37,4	42,2
Nyereségadók	13,5	11,1
Jövedelemadók	6,0	6,8
Forgalmi adók	9,8	14,7
Vámbevételek	0,9	1,0
Társadalombiztosítási járulékok	7,2	8,7

Forrás: Nemzeti adatszolgáltatás.

<sup>1)</sup> Romániában hivatalosan még nem számítják a GDP-t. Az adatok nemhivatalos becsléseken alapulnak.

7. táblázat

**Az adóbevételek nagysága és szerkezete a Szovjetunióban  
(a GDP százalékában)**

	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>1)</sup>
Adóbevételek	43,4	42,0	41,5	38,8	38,5
Nyereségadók	15,2	16,0	15,3	13,5	12,3
Jövedelemadók	3,9	3,9	3,9	4,1	4,5
Forgalmi adók	12,6	11,5	11,4	11,5	11,9
Vámbevételek	8,4	7,2	7,5	6,3	6,3
Társadalombiztosítási járulékok	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5

Forrás: Nemzeti adatszolgáltatás.

<sup>1)</sup> Előzetes vagy becsült adat.

8. táblázat

**Az adóbevételek nagysága és szerkezete Jugoszláviában  
(a GDP százalékában )**

	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>1)</sup>
Adóbevételek	33,1	36,7	34,5	33,2	34,7
Nyerességadók	5,4	6,4	5,2	4,9	5,7
Jövedelemadók	7,6	8,6	8,5	7,1	9,7
Forgalmi adók	6,6	6,8	6,0	6,9	5,3
Vámbevételek	2,6	1,8	2,5	3,1	1,8
Társadalombiz- tosítási járulékok	6,3	8,1	8,3	7,3	8,9
Egyéb	4,6	5,0	4,0	3,9	3,3

*Forrás:* Jugoszláv Statisztikai Évkönyv, 1990.

<sup>1)</sup> Becslés.



## Az adóreformok tanulságai<sup>1</sup>

### Bevezetés

1984 óta a világ valóságos forradalomnak lehetett tanúja az alkalmazott állam-pénzügyek [applied public finance] területén. Az elmúlt hat esztendőben legalább huszonöt olyan jelentősebb adóreformra került sor, amelyek során a korábbi három évtized normáitól radikálisan különböző megközelítést választottak az új adórendszerek kialakításához.<sup>2</sup> E reformok ugyan eltérő mértékűek voltak, de célkitűzésük közös volt annyiban, hogy mindegyikük egyszerűsíteni kívánta az adórendszert, és fel akarta számolni az adókikerülés és az adócsalás ösztönzőit.

---

<sup>1</sup> Tax Reform: Lessons Learned. In: Perkins, Dwight és Roemer, Michael (szerk.) Reforming Economic Systems in Developing Countries, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1991, 293-311. o. A fordításra és utánközlésre az eredeti kiadó, a Harvard Institute for International Development volt szíves engedélyt adni, amiért ezúton is köszönetet mondunk.

<sup>2</sup> Az 1. és a 2. táblázatban említett adóreformok értékeléséhez az alábbi, 1984 óta megjelent forrásokat és tanulmányokat használtam:

*International Bureau of Fiscal Documentation*, Bulletin for International Fiscal Documentation (BIFD), Amsterdam, 1984/1 - 1988/8-9.

*Commonwealth Association of Tax Administrators*, CATA Newsletter, London, 1984-1988. szeptember.

„Tax Reform Around the World” (Editor’s Note) in: *The International Tax Journal*, Vol.13. 1984. No.4.

Foreign and U.S. Corporate Income and Withholding Tax Rates, Ernst&Whinney, 1984-1988.

*Price Waterhouse*, Individual Taxes (PWIT), A Worldwide Summary 1984-1988.

*Price Waterhouse*, Corporate Taxes (PWIT), A Worldwide Summary 1984-1988.

Vito Tanzi: „Tax Reform in Industrial Countries and the Impact of the U.S. Tax Reform Act 1986” in: BIFD, Vol.42. 1988/2, pp. 51-64.

*International Bureau of Fiscal Documentation*, Tax News Service (TNS), Amsterdam, 1984-1988 szeptember.

Tax Reform in the Asian Pacific Countries; a The Asian Pacific Tax&Investment Research Centre által szervezett „Asian Pacific Tax Conference” előadásanyaga, 1986 november, Singapore.

A jövedelemadórendszerek terén a fenti célok elérésére irányuló reformok megvalósítása drámaian lecsökkentette az adóköteles személyi és a társasági jövedelem legfelső határadóadókulcsát, valamint az adóalap szélesítése céljából számos specifikus, ösztönzési célzattal nyújtott adókedvezmény megszüntetését eredményezte. Sok esetben ezek az adóreformok magukban foglalták egy egyszerű hozzáadottérték-adózási rendszer bevezetését is. Ezeket a hozzáadottérték-adókat, vagy [a szokásos magyar megnevezés szerint] általános forgalmi adókat (áfákat) 1-3 kulccsal vetik ki a fogyasztásra mint adóalapra, miközben az adóigazgatás során [a korábbi fázisban befizetett adókra] az adóbeszámítás, adójóváírás módszerét alkalmazzák.

Ezek az adóreformok nagyobb változásokat eredményeztek az adópolitikában, mint amilyeneket az elmúlt három évtized során tapasztalni lehetett. Nemcsak mások lettek a technikai szakértők ajánlásai, hanem ezeket az ajánlásokat immár ténylegesen be is vezetik. A jelenlegi adórendszerek kialakítása és megvalósítása sokkal inkább alkalmazkodik az adott ország adóigazgatása fejlettségi szintjének és erőforrásainak realitásaihoz, mint az egy évtizeddel korábban szokásos volt.

A kanadai királyi adózási bizottság (The Royal Commission) – ismert nevén a Carter-bizottság – anyaga (1966), valamint a Musgrave-bizottság 1969-es Jelentése Kolumbiában addig ismeretlen minőséget képviseltek az alkalmazott állam-pénzügyek területén. E művek összefoglaló jellegűek voltak, és egy olyan adózási rendszer elemzését, indoklását és ajánlásait nyújtották, melyet akkoriban a legmegfelelőbbnek tartottak egy fejlett (Kanada), illetve egy fejlődő ország (Kolumbia) számára. A Carter-jelentés<sup>3</sup> és a Musgrave-jelentés<sup>4</sup> egyaránt klasszikus hivatkozássá váltak az adóreform-irodalomban és kijelölték a mércét a többi adóreform-tanulmány megítéléséhez.

A megvalósítás tekintetében az eredmények már nem voltak olyan jelentősek. A Carter-jelentés javaslatai heves politikai vita középpontjába kerültek. A hivatalban lévő kormány azonnal elhatárolta magát a Jelentéstől, és azt a benyomást igyekezett kelteni, hogy a Carter-jelentés csak egy többé-kevésbé tudományos dolgozat, semmi esetre sem valamiféle abszolút gyakorlatias dolog.

Az 1972-ben megvalósult kanadai adóreform csupán halvány árnyéka volt a javaslatoknak. Talán úgy fogalmazhatunk, hogy miközben a Carter-jelentés a holdat vette célba, a létrejött adóreform az Egyesült Államokban landolt. Jóllehet a Carter-

<sup>3</sup> *Canada, Royal Commission on Taxation*, Report of the Royal Taxation; Ottawa, Queens Printer, 1966.

<sup>4</sup> *Richard Musgrave-Malcolm Gillis: Fiscal Reform for Colombia: Final Report and Staff Papers of the Colombian Commission on Tax Reform*, Cambridge, Harvard University, International Tax Program



féle adóbizottság nem valósította meg a kitűzött célokat, számos közalkalmazottat és egyetemi szakembert nevelt ki az alkalmazott állampénzügyek területén. A bizottság munkájának hatására mára a kanadai adórendszer valószínűleg jobb lett, bár az erre utaló bizonyítékok nem különösebben lehangolóak.

A Musgrave-jelentés rövid távon ugyan kevésbé volt eredményes a kolumbi-ai adórendszer átalakításában, ám hatása valószínűleg jelentősebb volt hosszabb távlatból szemlélve. Az akkori kormány lényegében semmit nem valósított meg a Jelentés javaslatai közül. Csak a következő kormány (melynek tagjai közül számosan részt vettek a Musgrave-bizottság munkájában) hatalomra kerülése után, mintegy négy évvel később kezdtek hozzá a javaslatok jelentős részének végrehajtásához.<sup>5</sup>

Közvetlenül az 1972-es kanadai és az 1974-es kolumbi-ai adóreform bevezetése után mindkét országban beindult az adórendszer folyamatos toldozgatása-foltozgatása. Ennek eredményeképpen Kolumbiában alapvetően még rosszabbá vált a helyzet, akárcsak Kanadában egészen 1981-ig.<sup>6</sup> Az adórendszer változásainak nagy része bizonyos társadalmi érdekcsoportok nyomására válaszképp jött létre azzal a céllal, hogy enyhítsen a rendszer adóreformok által kikényszerített „finomra hangoltságán” („fine tuning”).<sup>7</sup>

Ezek a hazai és külföldi adózási szakemberek és tudósok által készített, igen közismert adóreform-tanulmányok képviselték annak a tradíciónak a legértékesebb részét, amelyet Carl S. Shoup professzor „Tax Mission to Japan, 1949-50” c. műve nyitott meg.<sup>8</sup> Ezt követték Nicholas Kaldor professzor indiai (1956)<sup>9</sup> és a

<sup>5</sup> Guillermo Perry, aki a Musgrave-bizottság munkájának egyik kulcsfontosságú résztvevője volt, később az adóhivatal főigazgatója lett, és jelentős szerepet játszott az 1974-es adóreform kidolgozásában.

<sup>6</sup> Kolumbiában az adóreformok története még 1960-ban kezdődött. 1986-ban újabb nagyszabású adóreformra került sor az országban. Ezt a reformot az egyszerűsége és az alacsony határadókulcsokra való törekvés jellemezte, és emiatt az indonéz és az új-zélandi adóreformhoz hasonlítható. Kanada 1981 óta végrehajtott néhány olyan változást adórendszerében, amelyek a határadókulcsok csökkentésére és egyidejűleg az adókedvezmények és az adó alóli legális kibújási lehetőségek felszámolására irányultak. 1987-ben a személyi jövedelemadó adóalapjából történő levonások nagy részét felszámolták és adójóváírási (tax credit) rendszerrel helyettesítették. Ezt a személyi és társasági jövedelmek adókulcsainak csökkentése kísérte.

<sup>7</sup> Charles E. McLure Jr.: Analysis and Reform of the Colombian Tax System. In: *Malcolm Gillis* (szerk.): *Lessons from Fundamental Tax Reform in Developing Countries*, Duke University Press, 1989 tavasz.

<sup>8</sup> Carl Shoup: The Tax Mission to Japan. In: *Malcolm Gillis* (szerk.): *Lessons from Fundamental Tax Reform in Developing Countries*, Duke University Press, 1989 tavasz.

<sup>9</sup> Nicholas Kaldor: Indian Tax Reform, Report of a Survey, New Delhi, 1957. Reprinted in Nicholas Kaldor: *Reports on Taxation*, Volume II. New York, 1980, pp. 31–189.

Srí Lanka-i (1959)<sup>10</sup> adóreform-javaslatai, majd a Musgrave-tanulmány Bolívia adóreformjáról (1976)<sup>11</sup> és a többiek. E tradíció legfrissebb folytatásaként az 1987-ben napvilágot látott izraeli adóreform-tanulmány (Tax Reform Commission Report for Israel)<sup>12</sup> tekinthető.

Ezeket az adóreform-tanulmányokat vagy csak részlegesen valósították meg, vagy pedig a javaslatok közvetlenül megjelenésük után lekerültek a napirendről. A részlegesen megvalósult javaslatok pedig – a japán adóreform kivételével – gyorsan visszarendeződtek, felmorzsolódtak.

Szemben ezekkel a nagy nyilvánosságot kapott adóreform- tanulmányokkal, amelyek csak minimális intézményi reformokat eredményeztek, a chilei (1974)<sup>13</sup>, az indonéziai (1984-85)<sup>14</sup>, az Új Zéland-i (1986)<sup>15</sup> és a bolíviai (1986)<sup>16</sup> adóreformok, amelyeket jóval kisebb csinnadrattával harangoztak be, nagy hatást gyakoroltak országuk adórendszerére.

Ehhez hasonlóan Szingapúr is sorozatos adózási változtatásokat eszközölt éves költségvetéseiben az 1970-es évek végén. Ennek eredményeképpen átalakult és korszerűvé vált az ország jövedelemadó-rendszere. A szingapúri jövedelemadó-rendszer felépítése és működése mára a fejlődő országok számára követendő modellé vált.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> *Nicholas Kaldor*: Suggestions for a Comprehensive Reform of Direct Taxation in Ceylon, Colombo, Government Press, 1960. Reprinted in *Nicholas Kaldor: Reports on Taxation*, Volume II. New York, 1980, pp. 189-213.

<sup>11</sup> *Richard Musgrave*: Fiscal Reform in Bolivia: Final Report of the Bolivian Mission on Tax Reform, Cambridge, Harvard University, International Tax Program, 1981.

<sup>12</sup> A tanulmány összefoglalását és ajánlásait lásd *Dan Galai, Dov Sapir, Ephraim Sadka, Amnon Raphael és Eytan Sheshinski*: Personal Income Tax Reform: Report of the Committee of Experts, Jerusalem, 1988. február.

<sup>13</sup> *Arnold C. Harberger*: Lessons on Tax Reform, From the Experiences of Uruguay, Indonesia and Chile. In: *Malcolm Gillis* (szerk.): Lessons from Fundamental Tax Reform in Developing Countries, Duke University Press, 1989. tavasz.

<sup>14</sup> *Malcolm Gillis*: Comprehensive Tax Reform: The Indonesian Experience, 1981–1988. In: *Malcolm Gillis* (szerk.): Lessons from Fundamental Tax Reform in Developing Countries, Duke University Press, 1989. tavasz.

<sup>15</sup> *John Prebble*: Tax Reform in New Zealand. In: Tax Reform in the Asian Pacific Countries. Lásd még az 1. táblázatban szereplő ugyancsak Új-Zélandra vonatkozó táblázatot.

<sup>16</sup> *Arthur J. Mann*: The Role of Tax Reform in Bolivia Under Economic Liberalisation and Stabilisation: Conference on System Records in Developing Countries, Marokkó, konferencia-előadás (Conference on System Record in Developing Countries), Marokkó, 1988. október.

<sup>17</sup> *Mukul G. Asher*: Tax Reform in Singapore. In: Tax Reform in the Asia Pacific Countries.



Az elmúlt négy költségvetési ciklusban a kenyai és a malawi kormány is alapvető változtatásokkal kívánta tökéletesíteni országa adórendszerét. A fokozatos változások kumulált hatása jóval nagyobb jelentőségű, mint azok az eredmények, melyeket számos más ország drámaibb adóreformjai értek el.

Vizsgáljuk meg azoknak a tényezőknek egy részét, amelyek hozzájárultak az adóreform-folyamat sikeréhez ezekben az országokban!

### *Az adóreform politikai gazdaságtana*

Az adóreformokat a miniszterek terjesztik elő; a javaslat törvényerőre emelése, elfogadása a törvényhozás/kongresszus vagy az országgyűlés feladata, a végrehajtása pedig a bürokráciára hárul. Ha az államhatalom e három szintjének/testületének bármelyike nem támogatja a reformjavaslatokat, kevésbé remélhető, hogy a végső eredmény kedvező lesz. Ha az adóreform-koncepció kívülről „megrendelt” tanulmányként jön létre, ahogy az 1976-ban Bolíviában és 1987-ben Izraelben történt, akkor az adóreform-javaslatokat könnyedén tudományos publikációnak nyilváníthatják, és egyszerűen nem vesznek tudomást róluk.

Másik lehetőség, hogy egyes érdekcsoportok a politikai egyeztetési folyamat során eltorzítják a javaslatokat, így azok megújulás helyett éppenséggel visszafejlődést eredményeznek. Úgy tűnik, Srí Lankában ez történt 1978 és 1986 között.<sup>18</sup> Ha a reformintézkedések sikeresen jögerőre emelkedtek, de az adóhatóságok ellenállásába ütköznek, előfordulhat, hogy az új rendszert adóigazgatási szempontból olyan rosszul működtetik, hogy végül is összeomlik, és a rendszer visszaesik a már ismerős anomáliákkal terhelt korábbi adózási eszközök használatába.

Ez lett a sorsa a Nicholas Kaldor által India (1956) és Srí Lanka (1959) számára megtervezett adóreformnak is.<sup>19</sup> Még az indonéziai jövedelemadó-reform is aggasztó jeleket mutat ebből a szempontból. Az elvetélt adóreformok következtében keletkezett zavar és határozatlanság egyik mellékterméke lehet, hogy a szisztematikus adóreformok gyakorta évtizedekre is politikai tabuvá válnak.

A sikeres adóreformokat legjobban az Indonéziában (1984–85), a Bolíviában (1986), az Új-Zélandban (1986) és a Jamaikában (1986–88) bevezetett, átfogó adó-

---

<sup>18</sup> A Srí Lanka-i adóreform-folyamat teljesebb leírását illetően lásd *Glenn P. Jenkins: Tax Changes Before Tax Policies: Sri Lanka 1975–1988*, HIID Discussion Paper No. 268. 1988. május.

<sup>19</sup> Lásd a Bevezetést *Nicholas Kaldor: Reports on Taxation, Volume II.* (1980) c. munkájához (ix. old.)

reformokkal tudjuk illusztrálni.<sup>20</sup> Számos közös vonás mutatható ki ezekben, jóllehet lényeges szemléleti különbségeket is tapasztalhatunk közöttük.

E reformoknál minden esetben egy felelős miniszter, általában a pénzügyminiszter, valamint számos vezető kormánytisztviselő tevékenyen részt vett a javaslatok és a törvénytervezetek elemzésében és kidolgozásában. Miközben töviről hegyre átvizsgálták és körbejárták az intézményes és politikai feltételeket, a reform elkötelezettjeivé váltak. Elkötelezettségük tehát nem kívülről jött szakemberek elméleti javaslatai hatására alakult ki.

Az indonéziai és a jamaikai adóreformok esetében az elemzések és a technikai megvalósításra vonatkozó tanácsadói munka jelentős részét nagyszámú külföldi szakértő végezte el. Annak ellenére, hogy ezek a szakértők a tudományos életből verbuválódtak, az adózás területén igen jártasak voltak, és minden egyes esetben négy-öt éven keresztül együttműködtek az adott területen dolgozó gyakorlati szakemberekkel a reformok előkészítése során.

Különösen Indonéziában fordítottak nagy gondot arra az elemző vizsgálat minden egyes szakaszában, hogy az illetékes miniszterekkel és kormányhivatalnokokkal megismertessék az eredményeket.<sup>21</sup> Az adóreform kidolgozása során mindvégig a hatóságok folyamatosan hoztak döntéseket a felvetődő kérdésekben. Több mint száz előkészítő anyagot (policy memo) írtak és vitattak meg a miniszterekkel és a pénzügyminisztériumi tisztviselőkkel. Jamaikában például harminchét hivatalos, belső munkaanyag, kiadvány (working paper) készült a munka során a számos egyéb előkészítő anyag mellett.

Döntő jelentőségű a politikai és adminisztratív szintek állandó aktív részvétele az adóreform előkészítésében. Egy adórendszer megtervezésekor általában nem csak egyetlen „helyes” módon lehet úgy megadóztatni egy bizonyos fajta jövedelmet, hogy bizonyos kiadásokat megfelelően kezeljünk. A legtöbb adózási probléma technikai elemzése megköveteli a hatékonysági tényezők, az adóigazgatási és az adózási fegyvellemmel kapcsolatos kérdések, valamint a felmerülő alkalmazkodási költségek mértékének és természetének vizsgálatát.

<sup>20</sup> Indonéziát, Új-Zélandot és Bolíviát illetően lásd a fenti 13-as, 14-es és 15-ös jegyzetet. Jamaicát illetően lásd Roy Bahl: *The Political Economy of the Jamaican Tax Reform*. In: *Malcolm Gillis* (ed.): *Lessons from Fundamental Tax Reform in Developing Countries*, Duke University Press, 1989. tavasz.

<sup>21</sup> Benyomásaim szerint hasonló folyamat mehetett végbe Jamamában is. A jamaikai adóreformnak mindemellett még az a külön előnye is megvolt, hogy maga a miniszterelnök is, aki egy személyben a pénzügyminiszteri teendőket is ellátta, a kezdetektől fogva részt vett a reform folyamatában.



Alapvető fontosságú, hogy az adórendszer-tervezet egy-egy vitás kérdésének kezeléséről hozott döntés előkészítése során megfontolják, miként is lehet „eladni” egy javaslatot a kormány többi tagjának, az államapparátusnak és a nyilvánosság-nak. Egy adózási probléma olyan politikai és adminisztratív megoldása, amely az adórendszer működési környezetének eme aspektusait is figyelembe veszi, valószínűleg mind gazdaságilag, mind politikailag hatékonyabb lesz azoknál a megoldásoknál, amelyek figyelmen kívül hagyják ezeket a szempontokat.

Az adóreform-javaslatok kidolgozásakor döntő jelentőségű annak felismerése, hogy az országban működő összes kormányzati intézmény közül az adórendszer az, ami a legnagyobb számban érinti az embereket. Az adórendszer igazgatásával foglalkozó részleg valószínűleg a kormányzati szervezetnek az a része, amelyik a legszorosabban és legsűrűbben tart kapcsolatot a lakossággal.

A vállalkozások körülbelül havonta kapcsolatba kerülnek a forgalmi adó (sales tax) behajtásával foglalkozó adóhatósággal. Az átlagos állampolgár a személyi jövedelemadó behajtásával foglalkozó hatósággal kerül kapcsolatba, amikor befizeti jövedelem- vagy vagyonadóját. A legtöbb ember szinte naponta szembesül a forgalmi adóval, melyet olyankor fizet, valahányszor valamilyen árut vagy szolgáltatást megvásárol. Ily módon az adórendszer gyakorta a kormányzat gazdasági funkcióinak legnagyobb politikai jelentőséggel bíró elemévé válik.

E realitásból kiindulva megállapíthatjuk, hogy azok az adórendszerek, melyek indokolatlanul bonyolultak, vagy melyeket az emberek igazságtalannak éreznek, vagy amelyek végrehajtása egyenlőtlen, valószínűleg politikai problémákat váltanak ki. Ha az adórendszerrel kapcsolatos panaszok folytatódnak, feltehetően olyan változtatásokat fognak végrehajtani az adórendszerben, amelyek ezeket a politikai feszültségeket oldani fogják. Ha az adókönyvtetés nem következik be elég hamar, amire példa lehet az áfa bevezetése Guatemalában, vagy az amerikai kolóniák 1765-ös Bélyegilletéki Törvénye is, az eredmény gyakran forradalom lesz.

A sietősen kidolgozott, vagy az indokolatlanul bonyolult adóreformok esetében a végső eredmény általában az, hogy újabb adóváltoztatások válnak szükségessé. Az, ami ezen a területen az Egyesült Államokban történik, elsőrangú példa lehet egy olyan helyzetre, melyben rendkívüli nehéz szisztematikus elemzést és adóreformot kialakítani és megvalósítani. Az elmúlt tíz esztendőben ennek eredményeképpen az adórendszer a csaknem minden költségvetési ciklusban eszközölt masszív változásokkal megközelítette az állandósult erjedés állapotát. Sajnos az USA 1986-os adóreformja sem kivétel, habár az alacsony határadókulcsok csökkenteni fogják a nyomást a speciális kivételek és ösztönzők kialakítására. Az 1974-es adóreform utáni Kolumbia, az 1972 utáni Kanada, valamint az 1979-es úgynevezett adóreform utáni Srí Lanka remek példái lehetnek az intézményesen destabilizáló adóreformoknak.

Összegzésképpen elmondhatjuk, hogy az adóreform folyamatát akkor tudják a legsikeresebben végigvinni, ha a kiinduló helyzet elemzésére és a végrehajtandó változásokra viszonylag hosszabb időt fordítanak. A folyamat minden egyes stádiumában a politikai vezetéssel együttműködve kell meghatározni, hogy mi az, ami megvalósítható, és mi az, ami nem. Ha egy probléma valamilyen megoldási módja akár adminisztratív, akár politikailag lehetetlen, valószínűleg vannak olyan, majdnem ugyanazt az eredményt biztosító egyéb megközelítési módok, melyek kevesebb bürokratikus vagy politikai akadályba ütköznek. Kompromisszumokat kell kötni. A fontosabb kérdések esetében jobb az intézkedéseket úgy megtervezni, még mielőtt azokat a nagyközsséggel megismertetnék, hogy előre gondoskodunk a megfelelő kompromisszumlehetőségekről. Ha ez nem történik meg, nagy a veszélye annak, hogy a politikai nyomás fogja kikényszeríteni a változtatásokat, s az adóreform felelős végrehajtóinak végül is alig lesz módjuk befolyásolni a változások kimenetelét.

## ***Az adópolitikák fejlődése***

### *A közvetlen adózás*

A második világháború óta eltelt időszakban a jövedelemadó alapvetően egyet jelentett a modern adópolitikával. Noha a hozzáadottérték-adó koncepcióját Carl Shoup professzor már 1948-ban előterjesztette a japán adóreform-javaslatok részeként, a megvalósítás csaknem negyven évet váratott magára.

A jövedelemadó a közgazdászokra és a döntéshozókra egyaránt mindig is nagy vonzerőt gyakorolt. Úgy tűnt, a közszolgáltatások iránti egyre növekvő kereslet anyagi terheinek ez az igazságos megosztása. Az emberek azt gondolták, lehetséges egy olyan jövedelemadó-rendszert létrehozni, amelynek segítségével az államháztartás finanszírozásának terhe áthárítható lenne a magas jövedelmű rétegekre, s így létrejöhetne egy jövedelem-újraelosztás. Politikai szempontból talán ennél is fontosabb, hogy a törvény által megszabott határadókulcsokat nagy csinnadrattával lehetne beharangozni még a tényleges adóbegyűjtés előtt. A politikusok és a hivatalnokok fennen hangoztathatják, hogy a gazdagok megadóztatásával segítik a szegényeket. Ugyanakkor számos adókedvezményt, ösztönzőt lehet nyújtani a politikailag befolyásos csoportoknak, mégpedig oly módon, hogy azok csakis a kedvezményezettek számára váljanak áttekinthetővé és érthetővé.

A jövedelemadó kétféle tulajdonsága számíthat elsősorban a közgazdászok figyelmére. Egyfelől az, hogy a munkából származó jövedelmet megadóztatja, míg a szabadidő élvezetéből származó haszonérzetet nem. Ennek következményeképpen a jövedelemadó a szabadidő a munkaidő rovására történő növelésére



ösztönöz. Ez a torzítás nem küszöbölhető ki, hacsak ki nem szélesítik az adórendszert oly módon, hogy a jövedelemadó alapja tartalmazza a szabadidőből származó „potenciális jövedelem” nagyságát is. Ily módon e probléma megoldására nem rendelkezünk operacionális megoldással.

Másfelől a jövedelemadó túladóztatja a megtakarításokat a fogyasztáshoz képest (ezt hívjuk a megtakarítások ún. kétszeres megadóztatásának). Ha van jövedelemadó, akkor a megtakarításokat az adózás utáni jövedelmekből halmozzák fel. Azonkívül a megtakarításból származó jövedelmet megadóztatják, míg a fogyasztásból származó élvezetet nem. Ennek következtében a fogyasztókat fogyasztásra ösztönzi az, hogy a jövedelem elfogyasztásához kapcsolódó teljes adófizetési kötelezettség kisebb, mint a megtakarításokhoz tartozó.

E probléma megoldása, hogy az adóztatás alapjául nem a keresetekből adódó összeget, hanem a fogyasztás mennyiségét tekintik. Ezt az elméletet Nicholas Kaldor fejlesztette ki és terjesztette elő meggyőzően.<sup>22</sup> Egy ilyen adórendszer esetén a felmerült fogyasztási kiadások, nem pedig a megkeresett jövedelmek nagyságát adóztatják. Egy ilyen adó adminisztrációja ugyanúgy működhetne, mint a jövedelemadóé, persze a megtakarított jövedelmek számbavétele némi többletbonyolultságot eredményezne. Az ilyen adórendszer bevezetését sürgető javaslatok általában progresszív adókulcsszerkezetet tartanak kívánatosnak a fogyasztási kiadások adózásában. Volt némi aggodalom abban a tekintetben, hogy vajon a fogyasztási alapú adózás teljesíti-e az adózás célját a fizetőképességi elv értelmében. Egyesek attól féltek, hogy így a vagyonosok még több vagyont tudnának felhalmozni adózatlan megtakarításaikból, és az ily módon képződött vagyonuk indokolatlan mértékű hatalomhoz juttatná őket. Ennek eredményeképp Kaldor fogyasztási alapú adózásra vonatkozó javaslatait egy vagyonadó bevezetésére vonatkozó javaslat kísérte.<sup>23</sup>

Attól függetlenül, hogy a megszerzett jövedelem vagy az éves fogyasztás adóztatását tartották kívánatosnak, abban egyetértés uralkodott a legtöbb adózással foglalkozó állampénzügyi specialista és minden bizonnyal a politikai döntéshozók között is, hogy egy erősen progresszív, törvényben rögzített adókulcsszerkezet [adótábla] a kívánatos. Ennek a folyamatnak az eredményeképp az 1970-es évek-re a legtöbb adórendszerben az adókulcsok olyan tág tartományon mozogtak, amelynek határai az adóköteles jövedelmek alsó sávjára vonatkozó 10-15 százalékos kulcstól egészen a felső kategória 70 százalékos vagy még magasabb legfelső határadókulcsáig terjedtek.

<sup>22</sup> *Nicholas Kaldor: The Expenditure Tax, London, 1955.*

<sup>23</sup> Lásd *Nicholas Kaldor* (1980), idézett mű.

Jóllehet a Carter-féle adóbizottság<sup>24</sup> 1968-ban azt javasolta, hogy a személyi jövedelmek legfelső határadókulcsát csökkentsék 50 százalékra, amikor 1972-ben sor került az adóreformra, a törvény 60 százalékban állapította meg a legfelső kulcsot. 1981-ben a legfelső adókulcs már a 65 százalékot is meghaladta Kanadában. 1975-ben – nem is oly rég – az Egyesült Államok legfelső határadókulcsa még meghaladta a 70 százalékot. Eddigre az Egyesült Királyságban a határadókulcs már meghaladta a 90 százalékot is. Új-Zélandon a felső határadókulcs egészen 1986-ig 66 százalék volt.

A fejlődő országok is a jövedelemadózásnak ezt a magas határadókulcsokkal jellemezhető modelljét követték. Például még egészen a közelmúltban, 1980-ban is Indiában a személyi jövedelemadózás törvényes marginális felső kulcsa meghaladta a 90 százalékot. Srí Lankában a 75 százalékot meghaladó határadókulcsok voltak érvényben. Kolumbiában a hatvanas évek elején a Taylor-misszió<sup>25</sup> 62 százalékos felső adókulcsot javasolt, a Musgrave-bizottság (1969) pedig azt javasolta, hogy a felső kulcsot 55 százalékra emeljék. 1986-ban Jamaicában a felső adókulcs 57,5 százalék, Kenyában pedig 65 százalék volt.

Az idők múltán az állami pénzügyekkel foglalkozó közgazdászok, az adótisztviselők és a politikusok ráébredtek arra, hogy ezek a nagyon magas határadókulcsok nem segítették elő az igazságosabb jövedelemeloszlás elérésével kapcsolatos céljaik teljesülését. Nem valósították meg a „fizetőképességi elv” szerinti adózást sem. Ellenkezőleg, ezek a magas határadókulcsok erőteljes ösztönzést jelentettek a magas jövedelmű egyének számára az adócsalásra vagy pedig arra, hogy fizetett adótanácsadók segítségét vegyék igénybe az adófizetés alóli kibújás érdekében.

A gyenge adóigazgatással rendelkező országokban az adócsalás várható költsége gyakorta szignifikánsan alacsonyabb volt, mint akár az adófizetés, akár a legális adóelkerülési stratégiák megvásárlásának költsége. Az eredmény nagymértű adócsalás volt, és az, hogy a közvetlen adózás rendszere teljesen elvesztette arra való képességét, hogy a közösségi szektor finanszírozásához jelentősen hozzájáruljon.

Az 1970-es évek végére már kezdték felismerni a jövedelemre kivetett magasabb határadókulcsok kártékony jellegét. Számos tanulmány készült, melyek kimutatták, hogy noha a *törvényes* határadókulcsok nőttek, az *effektív* [ténylegesen

<sup>24</sup> Canada, Royal Commission on Taxation, id. mű.

<sup>25</sup> *Fiscal Survey of Colombia* (1965). Milton Taylor professzor – az Amerikai Államok Szervezete (Organisation of American States) és az Interamerican Development Bank közös programjának vezetője – jelentése.



érvényesülő] határadókulcsok csaknem változatlanok maradtak a jövedelem növekedésével. Ilyen munka Indonéziában és Jamaicában is készült azoknak a vizsgálatoknak a keretében, melyek aztán az említett országok adóreformjaihoz vezettek.

A magas határadókulcsokkal jellemezhető adószervezet legkomolyabb problémája azonban nem is az volt, hogy ezek a kulcsok nem bizonyultak hatékony eszköznek a jövedelem-újraelosztás szempontjából. Ezek a magas adókulcsok nemcsak a legmagasabb jövedelemszintek után járó adót határozzák meg, de egyben az adókikerülési módszerek szubvencionálásaként, vagy a leleplezett adócsalásra kivetett büntetések kompenzációjaként is felfoghatók. A magas határadókulcsok a jövedelemadórendszer széttöltéséhez nyújtott szubvencióknak is tekinthetők. A legtöbb adókibúvó kialakítása ugyanis nem éri meg a ráfordítandó erőfeszítést, ha a határadókulcs kisebb mint 35 százalék.<sup>26</sup>

Számos egyéb makacs, a jövedelemadó-rendszer tervezésénél felvetődő adópolitikai nehézség egyszerűen eltűnik, vagy jóval könnyebben megoldhatóvá válik, ha a felső határadókulcsokat csökkentik. Például a [tőke értéknövekedéséből fakadó] tőkenyereségek erősen koncentrálnak a felső jövedelmi sávban. Az ilyen nyereségek általában periodikusak, ezért, ha a jövedelemadó erősen progresszív, rendszerint valamiféle jövedelemátlagolási rendszer válik szükségessé. Ha csupán egyetlen adókulcs van, ez a probléma egészen egyszerűen megszűnik, de akkor is jelentősen veszít súlyából, ha az adókulcsok száma kettő vagy három, és mértékük meglehetősen alacsony.

Azok a problémák, melyek abból adódnak, hogy a vállalatok [természetbeli] munkáltatói juttatások széles körét nyújtják dolgozóiknak (ahelyett, hogy több bért fizetnének) ugyancsak könnyen kiküszöbölhetővé válnak, amennyiben a személyi jövedelemadózás felső kulcsai egyenlőek a társasági jövedelem adókulcsaival, vagy alacsonyabbak annál. A jövedelemadózás legbonyolultabb problémája, a kamatkiadások levonhatósága miatti bevételkiesés ellenőrizhető keretek között tartásának kérdése is nagyrészt megoldódik, ha a tőkenyereségeket teljes egészében bevonják az adó hatálya alá és a jövedelemadó alacsonyabb adókulcsai csökkennek a kamatkiadás miatti adóalap-csökkentés tényleges értékét.

Erre a felismerésre reagálva az 1970-es évek vége, illetve az 1980-as évek eleje táján számos fejlett ország hozzáfogott személyi jövedelemadója felső határadókulcsának csökkentéséhez a korábbi, 50 százalékot meghaladó szintről mintegy 50 százalékra. A nyolcvanas évek elején mind az Egyesült Királyság, mind az Egyesült Államok levitte az adókulcsot mintegy 50 százalékra. 1982-ben Kanada csökkentette 50 százalékra személyi jövedelemadójának törvény szerinti felső

<sup>26</sup> Glenn Jenkins: The Cost Effectiveness of After-tax Financing, sokszorosítás, 1988. március.

1. táblázat

A felső határadókulcsok csökkenése 1984-től<sup>a</sup>

Ország	A jövedelemadó felső határadókulcsai (%)			
	Egyének számára (sávok száma zárójelben)		Vállalatok számára	
	a változások előtt	a változások után	a változások előtt	a változások után
Ausztrália <sup>b</sup>	57	47	46	39
Ausztria <sup>c</sup>	62 (11)	50 (5)	55	30
Banglades	60	55	60	55
Barbados <sup>d</sup>	60	50	45	35
Belgium	72	55	45	43
Bolívia <sup>e</sup>	40	10	30	2
Botswana <sup>f</sup>	75	50	35	40
Dánia <sup>g</sup>	45	40	50	40
Egyesült Államok <sup>h</sup>	50(15)	28 (2)	46	34
Finnország <sup>i</sup>	51	43	33	25
Franciaország	65	57	45	37
Gambia <sup>j</sup>	75 (12)	35 (6)	47	47
Ghana	65	55	60	45
Görögország	63	50	49	46
Granada <sup>k</sup>	-	0	-	0
Guatemala <sup>l</sup>	42	34	48	34
Hollandia	72	60	42	40
HongKong	17	15	18,5	16,5
India <sup>m</sup>	62	50	55/60	50/55
Indonézia <sup>n</sup>	45	35	45	35
Írország	58	53	50	40
Izland	38	33	51	50
Jamaica <sup>o</sup>	58	33	45	33
Japán	70	50	43	37
Kanada <sup>p</sup>	34 (10)	29(3)	36	28
Kenya <sup>q</sup>	65	45	45	42,5
Kiribati	50	40	35	35
Kolumbia <sup>r</sup>	49	31	40	30
Luxemburg	57	56	40	34
Malawi <sup>s</sup>	50	45	50	45



Ország	A jövedelemadó felső határadókulcsai (%)			
	Egyének számára (sávok száma zárójelben)		Vállalatok számára	
	a változások előtt	a változások után	a változások előtt	a változások után
Malajzia	55	40	40	35
Mauritius <sup>t</sup>	70	35	66	35
Nagy-Britannia <sup>u</sup>	60	40	52	35
Németország <sup>v</sup>	56	53	56	50
Nigéria <sup>w</sup>	70	55	45	40
Norvégia	40	20	28	28
Nyugat-Szamoá <sup>x</sup>	60	50	42	39
Olaszország	62	50	36	36
Pápua Új-Guinea <sup>y</sup>	50	45	36,5	30
Portugália <sup>z</sup>	41/48	37	47	36
Saint Lucia	60	30	45	33,3
Salvador <sup>aa</sup>	60	35	30	35
Spanyolország	66	56	35	35
Srí Lanka <sup>bb</sup>	55	40	50	50
Svédország	50	20	52	52
Szingapúr <sup>cc</sup>	45	33	40	33
Tanzánia <sup>dd</sup>	75	55	50	50
Trinidad és Tobago	70	45	49,5	45
Új-Zéland <sup>ee</sup>	57 (5)	33 (3)	45	33
Zambia <sup>ff</sup>	80	35	50	35/45

<sup>a</sup> *Források: Chimombo, Y.D.* (adózási kormánybiztos, Malawi, a CATA 1990 évi elnöke) előadása „Recent Tax Reform Initiatives in CATA Countries”, Paris, OECD, Committee on Fiscal Affairs, Symposium on Taxation Relationships and International Investment Flows, 1990. június 26-27, illetve *Owens, J.*: Taxation Relationships and International Investment Flows, Committee on Fiscal Affairs, Development Centre, International Monetary Fund (uo.)

<sup>b</sup> 1985-ben a személyi jövedelemadó [felső] kulcsát 60 százalékról 49 százalékra csökkentették, míg a társasági adót 46-ról 49 százalékra emelték. Lásd *Orrochi, D. C.*: Australia: Tax Reform. In: BIFD, Vol. 39, 1985/11. 1988-ban egy újabb reformot vezettek be, melyről az 1988/89-es költségvetési évre szóló Gazdasági jelentés (Economic Statement) tudósít; ennek során a társasági adó kulcsát 49-ről 39 százalékra csökkentették. *TNS-162* (1988).

<sup>c</sup> A reform 1989. január 1-jén lép életbe. *TNS-66* (1988)

<sup>d</sup> A *CATA Newsletter* 1987 márciusi számának beszámolója alapján. A korábbi személyi jövedelemadó-kulcsok forrása *PWIT*, 1985.

- <sup>e</sup> Az 1985. augusztus 29-i 21.060 sz. rendelet (Supreme Decree) alapján, *TNS 147-85*. Korábbi személyi jövedelemadókulcsok forrása *PWIT*, 1985.
- <sup>f</sup> Ezekről a változásokról a *CATA Newsletter* 1988. decemberi száma (Appendix II., 21. o.) ad hírt. A korábbi kulcsok 1984 előttre vonatkoznak, de a pontos évet és a reform kiterjedését nem említik.
- <sup>g</sup> 1986. évi Adómódosítási törvény, megjelent 1986. július 12-én. *TNS-106* (1986).
- <sup>h</sup> *TNS-153* (1986)
- <sup>i</sup> A társasági jövedelmeket 33 százalékos kulccsal adóztatták, amihez még egy 14 és 18,5 százalékos közti helyhatósági adó is hozzáadódott. Az új kulcs egységes. *TNS-80* (1988).
- <sup>j</sup> 1988 márciusában a parlament elfogadta a jövedelemadó reformját. Lásd *McPherson, M.*: The Gambia's Economic Recovery Programme, előadás a HIID Conference on System Reform in Developing Countries c. konferenciáján, Marokkó, 1988. október.
- <sup>k</sup> Mind a személyi, mind a társasági jövedelemadót eltörölték 1987. márciusi hatállyal, és egy minden áru és szolgáltatás értékesítésére kiterjedő áfával helyettesítették. Lásd *Samuel, Wendell A.*: Tax Reform in Grenada. In BIFD vol. 42 1988/3 és *TNS-75* (1987).
- <sup>l</sup> A reform 1987 októberében lépett életbe. *TNS-227* (1987)
- <sup>m</sup> A társasági jövedelmek adókulcsa a magán és az állami vállalatokra vonatkozik. Lásd *Nishite Desai*: Tax Reform in India. In: Tax Reform in Asian Pacific Countries. Az Asian Pacific Tax&Investment Research Centre Asian Pacific Tax Conference c. rendezvényének kiadványa, Singapore, 1986. november.
- <sup>n</sup> Lásd *Jap King Song*: Indonesia: The Tax Reform Laws. In: BIFD, Vol. 38. 1984/3; és *TNS-140* (1983). A korábbi társasági adókulcs forrása *Ernst – Whinney*: Foreign and U.S. Corporate Income and Withholding Tax Rates, 1983, 11. o.
- <sup>o</sup> Életbe lépett 1987. január 1-jével. Lásd *TNS-97* (1986), *TNS-109* (1987), és *CATA Newsletter*, Vol. 1., 1988 március.
- <sup>p</sup> Az itt szereplő adókulcsok csak a szövetségi kormányzati szintre vonatkoznak. Ennek mintegy 50 százaléka rúg a tartományok által szedett további jövedelemadó. Lásd: Tax Reform White Paper, *TNS-155* (1987). Az adóreform-javaslat 1988. június 13-án került a képvisel ház elé. A társasági adó kulcsai a feldolgozóiparra vonatkoznak. A csökkenés fokozatosan valósul meg 1987 és 1990 között. A vállalatok esetében 36-ról 28 százalékra, a kisvállalkozások esetében pedig 15-ről 12 százalékra csökken a kulcs.
- <sup>q</sup> A személyi jövedelemadó-kulcsok forrása a *TNS-139* (1987) által az 1987/88-as költségvetésre jelentett adatok. Már bejelentették, hogy a társasági adó kulcsát 1991-ben 40 százalékra csökkentik.
- <sup>r</sup> Lásd az 1986. december 23-i 75/86 sz. törvényt. *TNS-22* (1987). A korábbi személyi jövedelemadó-kulcsok forrása *PWIT* 1985.
- <sup>s</sup> Helyi székhelyű vállalatokra.
- <sup>t</sup> Az alábbi változásokról a *CATA Newsletter*, 1988. december, Appendix II. 21. o. számol be. A korábbi kulcsok 1984 előttre vonatkoznak, de a pontos évet és a reform kiterjedését a forrás nem említi.
- <sup>u</sup> Az alábbi változásokról lásd: *CATA Newsletter*, 1988. december, Appendix II. 21. o. A korábbi kulcsok 1984 előttre vonatkoznak, de a pontos évet és a reform kiterjedését a forrás nem említi.



- <sup>v</sup> A kormány 1988 márciusában jóváhagyott egy adóreform-törvényjavaslatot, amely 1990-ben lép életbe. *TNS-898* (1988).
- <sup>w</sup> Hasonlóan a francia esethez, a táblázatban Nigériára közölt kulcs csökkentés a költségvetési törvényben eszközölt változtatásokon alapszik. A rendeletet lásd *TNS-115* (1987) és *CATA Newsletter* Vol. I. 1987. március.
- <sup>x</sup> Helyi székhelyű vállalatokra.
- <sup>y</sup> Helyi székhelyű vállalatokra.
- <sup>z</sup> Lásd *Cunningham, William T.*: Portugal Tax Reform, in: *BFID*, Vol. 42. 1988/2; és *TNS-122* (1988).
- <sup>aa</sup> Az 1986. december 22-i Hivatalos Közlönyben publikált adatok. *TNS-99* (1987).
- <sup>bb</sup> Az alábbi változásokról lásd: *CATA Newsletter*, 1988. december, Appendix II. 21. o. A korábbi kulcsok 1984 előttre vonatkoznak, de a pontos évet és a reform kiterjedését a forrás nem említi.
- <sup>cc</sup> A társasági adóra vonatkozó adatok forrása a *CATA Newsletter*, 1987 március. A személyi jövedelemadó felső kulcsa az 1984-es 45 százalékról 1985-re 40 százalékra, 1987-re pedig 33 százalékra csökkent; lásd *PWIT*, megfelelő évek.
- <sup>dd</sup> Az alábbi változásokról lásd: *CATA Newsletter*, 1988. december, Appendix II. 21. o. A korábbi kulcsok 1984 előttre vonatkoznak, de a pontos évet és a reform kiterjedését a forrás nem említi.
- <sup>ee</sup> *TNS-239* (1987); *PWIT* 1987-es kiadás; és *CATA Newsletter*, Vol. I. 1988. március, 15. o.
- <sup>ff</sup> A társasági adókulcsok forrása *CATA Newsletter*, 1987. március. A személyi jövedelemadó kulcsait lásd *PWIT*, 1986 és 1987.

marginális kulcsát. Szingapúr is hasonló irányba mozdult el, és a felső jövedelem-sávba tartozók adókulcsát 40 százalékra csökkentette. A fejlődő országok többsége azonban kevés kivételtől eltekintve még az 1980-as évek derekán is olyan jövedelemadó-rendszert tartott fenn, melyben magasak voltak a felső határadókulcsok és speciális adókedvezmények tömege érvényesült.

Az indonéz adóreform megvalósításával a jövedelemadózás új modelljének körvonalai kezdtek kirajzolódni az adóalap meghatározásának és az adókulcsok szerkezetének vonatkozásában. Úgy döntöttek, hogy csak három (15, 25 illetve 35 százalékos) adókulcsot alkalmaznak, és az egyénekre illetve a vállalatokra azonos adószerkezetet érvényesítenek.<sup>27</sup> Ugyanakkor az összes speciális adókedvezményt megszüntették és azóta sem vezettek be újabbakat.<sup>28</sup> Az egyéni adófizetők nem írhatják le kamatfizetéseiket, és mindenféle tőkenyereség adóköteles.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Az eredeti javaslat szerint csak egyetlen, egy 30 százalékos adókulcs lett volna. Lásd *Gillis*, id. mű.

<sup>28</sup> Ez valószínűleg az egész világon páratlan teljesítmény.

<sup>29</sup> Nem várható, hogy a normál tőkenyereségek különösebben jelentős része után ténylegesen adót fizesse. Ugyanakkor ez az intézkedés azt hatékonyan megelőzi, hogy más jövedelmeket, pl. fizetéseket tőkenyereséggé konvertáljanak és így vonjanak ki az adózás hatálya alól.

1984 óta fejlett és fejlődő országok egész sora követte ezt az adózási politikát. (Lásd *I. táblázat*.) Új-Zéland 66-ról 33 százalékra csökkentette személyi jövedelemadójának felső adókulcsát, miközben a társasági adó kulcsát ugyancsak levítették 45-ről 28 százalékra. A Fülöp-szigeteken 35 százalékra csökkentették a felső kulcsot, az Egyesült Államokban pedig mintegy 30 százalékra; Jamaicában egységes 33,33 százalékos kulcsú adót vezettek be. Az Egyesült Királyságban 40 százalékra, Kolumbiában 31 százalékra, Szingapúron 33 százalékra, Indiában pedig 50 százalékra vitték le a határadókulcsot. Miközben mind a személyi, mind a társasági jövedelemadó kulcsait világszerte csökkentették, általában a két adó felső kulcsát is közelítették egymáshoz.

Az adókulcsok eme csökkenését az adóalap drámai mértékű kiszélesítése kísérte. Ennek eddigi elemzése azt mutatja, hogy ez a politika általában a jövedelemadó-bevételek növekedését eredményezte. A kevés kivétel egyike Indonézia volt, ahol az új jövedelemadó-rendszer gyenge adóigazgatással párosult, ami akadályozta a potenciális bevételek tényleges beszedését. A legtöbb országban a jövedelemadó-reform deklarált politikája az adózás semlegességének fenntartására irányult. Az adóbevételek növelése céljából a kormányok a közvetett adók rendszeréhez, elsősorban a hozzáadottérték-adóhoz fordultak.

### *Közvetett adók*

A jövedelemadó-politika változásaival párhuzamosan a közvetett adók rendszere jelentős javítására is kísérletet tettek. Kevés olyan pénzügyi/költségvetési újítás van, amely olyan gyorsan terjedt volna el mind a fejlődő, mind a fejlett országok körében, mint a hozzáadottérték-adó. 1950-ben még egyetlen ország sem alkalmazta ezt az adónemet. Ezzel szemben 1988-ban már több mint hatvan nemzet fiaai használták a hozzáadottérték-adó (az áfa) ilyen vagy olyan formáját.<sup>30</sup> Ezekből az országokból több mint negyvenet sorolhatunk a fejlődő országok körébe. 1984 óta legalább tizenhét országban vezették be a hozzáadottérték-adót. Malawi és Jamaica jelenleg készíti elő egy ilyen adó bevezetését. A legtöbb olyan ország, amelyik bevezette a hozzáadottérték-adót, fogyasztási típusú, a felhasználásra kirótt („rendeltetési hely-elv” – destination principle – szerinti) adó bevezetése mellett döntött és az adó beszedése során az adójóváírás módszerét alkalmazta [a korábbi fázisban már befizetett, a beszerzési árban már szereplő adókra]. Japán kivételt képez ez alól a megállapítás alól. Ott a differenciális módszert fogják alkalmazni az áfa adóalapjának megállapítása során.

<sup>30</sup> *Malcolm Gillis, Carl Shoup, Gerardo Sicat: Lessons from Value-Added Taxation for Developing Countries, World Bank, 1987. február 9.*



Uruguay és Brazília volt az első két ország, amelyben a hatvanas években átfogó formában bevezették a hozzáadottérték-adót. Az, hogy ennek az adózási módszernek az elfogadását feltételül szabták az Európai Közösséghez (EK) csatlakozó országok számára, az adónem használatára ösztönző erőteljes ajánlólevelet jelent mind a fejlett, mind a fejlődő országok számára. Mint ahogy az EK-országok is, a legtöbb fejlődő ország gazdasága rendkívül nyitott külkereskedelmi szempontból. A hozzáadottérték-adónak megvan az a nagy előnye, hogy olyan adózási módszert jelent, amelynek segítségével a termelési költségek közvetett adótartalmát export esetén ki lehet küszöbölni. Semmilyen másféle egyfázisú forgalmi adót nem működtettek még oly módon, hogy annak igazgatása lehetővé tette volna az exportált termékek közvetett adóktól teljesen mentes külföldi értékesítését.

Japán kivételével az áfát (hozzáadott érték adót) bevezető összes ország az adójóváírási módszert alkalmazta az adó kiszámításánál. Ezt a fajta hozzáadottérték-adót jóval egyszerűbben lehet ellenőrizni, mint a közvetett adók számos egyéb formáját. Azon országok számára, melyek javítani szeretnék közvetett adóik adóigazgatását, az áfa ezen jellegzetessége külön vonzóerővel rendelkezik.

Bevételi szempontból a hozzáadottérték-adó nagyon bizalomgerjesztő eredményeket mutathat fel. A hozzáadottérték-adóból keletkező bevételek minden esetben jóval magasabbak voltak, mint annak a közvetett adórendszernek a bevételei, melyet a VAT felváltott.<sup>31</sup> Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy egy ilyen rendszer működtetésének adminisztratív költségei jelentősek lehetnek. Különösen igaz ez a megállapítás, ha számos adókulcsot alkalmaznak és számos kivétel van az adó alól.

A hozzáadottérték-adó bevezetésének egyik fontos vonzereje épp abban van egy fejlődő ország számára, hogy ez egy teljesen új adóigazgatási rendszer kidolgozását teszi szükségessé. Ugyanakkor ez az adó felépítésében eléggé hasonlít a hagyományos forgalmi adóra ahhoz, hogy a jelenlegi adóigazgatás e téren felgyülemlett tudása hasznos legyen az új hozzáadottérték-adó működtetése szempontjából. A korábbi adóigazgatási rendszertől elválasztó világos cezúra lehetőséget nyújt arra, hogy a korábbi alacsony hatékonyságú és talán korrupt eljárások jelentős részét kiiktassák. Bár a hozzáadottértékadó-rendszer hatékony működtetése feltehetően jelentős mennyiségű tanulást igényel, nem valószínű, hogy tizenkét hónapnál hosszabb előkészületi időre volna szükség.

A hozzáadottérték-adóhoz kapcsolódó új adóigazgatási rendszer bevezetése a számítógépesítés lehetőségét is kínálja a kormány számára. A mikroszámítógépek alkalmazása, kombinálva az adójóváírási típusú hozzáadottérték-adó által nyújtott

<sup>31</sup> Indonéziában a hozzáadottérték-adó hatására a közvetett adóbevételek a korábbi forgalmi adóbevételeket mintegy 600 százalékkal haladták meg.

## 2. táblázat

### Az áfa (VAT) bevezetése 1984 óta

Ország	Bevezetés éve	Normál kulcs %	Kedvezményes kulcs, %	Emelt kulcs %	Egyéb %
Bolívia <sup>a</sup>	1985	10	-	-	0
Fülöp-szigetek <sup>b</sup>	1988	10	-	-	0
Görögország <sup>c</sup>	1987	18	6	36	0
Granada <sup>d</sup>	1987	20	-	0	-
Indonézia <sup>e</sup>	1985	10	-	-	0
Japán <sup>f</sup>	1988	3	-	-	0
Kenya	1990	17	többféle kulcs		0
Magyarország <sup>g</sup>	1988	15	-	22	0
Malawi	1988	35	10	55	85 /0
Marokkó <sup>h</sup>	1986	19	7	30	14/12/0
Nigéria <sup>i</sup>	1986	25	15	35	0
Portugália <sup>j</sup>	1986	16	8	30	0
Spanyolország <sup>k</sup>	1986	12	6	33	0
Taiwan <sup>l</sup>	1986	5	-	-	0
Tunézia <sup>m</sup>	1988	17	6	29	0
Törökország <sup>n</sup>	1985	12	5	-	1/0
Új-Zéland <sup>o</sup>	1986	10	-	-	0

<sup>a</sup> 843. sz. Adóreformtörvény. TNS-147 (1985). Ez az adó nem lép érvénybe addig, amíg a részletes szabályozást [végrehajtási utasítást] meg nem jelentetik.

<sup>b</sup> A bevezetés terv szerinti időpontja 1988 január. TNS-171 (1987).

<sup>c</sup> A VAT-t 1987. január 1-jén vezették be. TNS-181 (1986).

<sup>d</sup> Mind a személyekre, mind a vállalatokra/társaságokra vonatkozó jövedelemadót eltörölték 1987 márciusától kezdődően, és ezek helyett bevezettek egy minden áru és szolgáltatás értékesítése esetén alkalmazandó hozzáadottérték-adót (áfát). Lásd Samuel, Wendell A.: Tax Reform in Grenada. In: BIFD, Vol. 42. 1988/3; és TNS-75 (1987).

<sup>e</sup> 1985. 1.sz. kormányrendelet, 1985. január. Az áfa bevezetésére 1985. április 1-jén került sor.

<sup>f</sup> „3 százalékos fogyasztási adó, melynél a hozzáadott érték meghatározása számlák helyett a vállalati könyveken alapszik. A 30 millió yennél kisebb forgalmat bonyolító kisvállalkozások mentesek az adó alól, csakúgy, mint a pénzügyi tranzakciók, a nemzeti egészségbiztosítási rendszer keretében nyújtott orvosi ellátás, valamint az iskolai tandíjak.” *Financial Times*, 1988. november 17. csütörtök, 1. o.

<sup>g</sup> TNS-168 (1987).



- <sup>h</sup> Az áfa rendszer 1986. április 1-jén lépett életbe. *TNS-III* (1986).
- <sup>i</sup> 1986. évi Pénzügyi Törvény (rend. szám 85-29). Az áfa alkalmazása 1986. január 1-jével kezdődött. *TNS-25* (1986).
- <sup>j</sup> 1985. december 30-i 540 M sz. törvényerejű rendelet, amely 1986. január 1-jével, Portugália EK-tagságának kezdetével lépett hatályba. *International Bureau for Fiscal Documentation: Guides to European Taxation IV: Value-Added Taxation in Europe, Portugal Survey*.
- <sup>j</sup> Az 1985. augusztus 2-i 30. sz. törvény. Érvénybe lépett 1986. január 1-jével, Spanyolország EK-tagságának kezdetével. *International Bureau for Fiscal Documentation: Guides to European Taxation IV: Value Added Taxation in Europe, Spain survey*.
- <sup>k</sup> Hatályos 1986. március 1. óta. *Lásd Jap Kim Song: Taiwan: An Outline of the Proposed Value Added System*. In: BIFD, Vol. 40. 1986/1; ill. Taiwan: The VAT Law in Force. In: BIFD, Vol. 40, 1986/7 és *TNS-18* (1986)
- <sup>m</sup> Bevezetve 1988. július 1-jével. *TNS-123* (1988).
- <sup>n</sup> Érvényben 1985. január 1. óta. *TNS-95* (1984). A kulcsok a *PWCT* 1987-es kiadásából.
- <sup>o</sup> Áru- és Szolgáltatási Adó (GST). 1986. októbertől van érvényben. *International Bureau of Fiscal Documentation: Taxes and Investment in Asia and the Pacific, New Zealand Country Survey*.

számveteli nyilvántartással, nagyon jelentős tényező lehet az adócsalás felderíthetőségének javításában. Mivel az alkalmazott adóbeszámítási módszer megköveteli a számlaadást, az adófizetőkben automatikusan tudatosul a nyilvántartás ténye. Ha a rendszer eme kedvező sajátosságát egy megfelelő hírveréssel járó komputerizálási programmal párosítják, akkor az egyének adófizetői fegyelme általában jelentősen javulni fog.

A hozzáadottérték-adó rendszer adóigazgatása nagyon bonyolulttá és költségessé válik, ha többféle adókulcs van és számos kivétel létezik az adó alól. Mivel a feldolgozási vagy gyártási folyamat egyik szintjén befizetett adót továbbviszik a következő szintre, az adóhatóságok többé-kevésbé rákényszerülnek arra, hogy nyomon kövessék, mi után adóznak és mi után nem adóznak a termelés különböző szintjein, fázisaiban. Ha sokféle adókulcs van és a kivételek is számosak, akkor a hozzáadottérték-adó adminisztratív költsége óriási lesz. Márpedig ha ez így van, akkor a kormányzat végrehajtó ága valószínűleg meg fogja kísérelni, hogy ellenálljon a saját preferenciális kezelésükért lobbizó érdekcsoportoknak. A miniszterek hamarosan nagyon is ráébrednek arra, hogy minden adózási kedvezmény (preferencia) folyamatos és költséges ingert gerjeszt a továbbiakban. Márpedig az adóigazgatás és az adópolitika politikai gazdaságtanában ez a ráébredés pozitív dolognak számít.

A hozzáadottérték-adók története a közelmúltban világszerte a növekvő egyszerűség, nem pedig a növekvő bonyolultság jegyeit mutatja. Míg kezdetben az Európában és Latin-Amerikában bevezetett hozzáadottérték-adókat általában sok adókulcs és számos kivétel jellemezte, ma azt találjuk, hogy ezek a rendszerek áramvonalasabbá váltak,<sup>32</sup> az újonnan bevezetett ilyen rendszerek pedig az egyszerűség modelljei lehetnének. Bolívia, Indonézia, Új-Zéland, Granada, Tajvan és a Fülöp-szigetek hozzáadottértékadó-rendszerében, valamint a jamaicai hozzáadott érték adó-tervezetben mindben csupán egyetlen adókulcsot és nagyon kevés adómentességet alkalmaznak. A közvetett adózás terén ez a fajta egyszerűség korábban ismeretlen volt. A korábbiakban tekintélyes mértékű vita övezte a hozzáadott érték adó jövedelemelosztási hatásait. Gyakorta merült fel a vád, hogy a szegényekre méltánytalanul nagy terhet ró ez az adó. Ez nem bizonyult igaznak. A fő ok, amiért az erre az adóra jellemző regresszivitást [az alacsonyabb jövedelmeknél – mivel ezeknek nagyobb hányadát fogyasztják el – elvben érvényesülő magasabb átlagos adókulcsot] nem tapasztalhattuk a fejlődő országokban, az, hogy gyakorlatilag lehetetlen megadóztatni a feldolgozatlan élelmiszerek fogyasztását, valamint a kisvállalkozások által termelt és közvetlenül a fogyasztóknak értékesített cikkeket. Márpedig az ezekre a tételekre fordított kiadások minden fejlődő országban nagy hányadát alkotják a szegények kiadásainak. Ennek eredményeként a legszegényebbek kiadásainak zöme teljesen mentesül a hozzáadottérték-adó alól.

A fejlett országokban, ahol az alapvető élelmiszerek nagyobb része meggy kerestül a formális gazdaságon és feldolgozott jelleget ölt, a hozzáadottérték-adó jövedelemelosztási hatása kevésbé progresszív a kívánatosnál. Mivel azonban az országok jövedelemadó-rendszerrel is szoktak rendelkezni, a jövedelemskála alsó végénél a progresszivitás egyszerűen megteremthető a személyes adómentes jövedelem (adómentes sáv, adóalap-kedvezmény) vagy az adóba történő beszámítás, adójóváírás (tax credit) növelésével [amennyiben nincs miből jóváírni, ez a szegényeknek nyújtott tényleges jövedelemtranszfer formáját is öltethi].

A közvetett adóbevételek súlynövekedéséből fakadó kedvezőtlen jövedelem-újraelosztási hatások kiigazításának ezt a módszerét számos európai országban alkalmazták, és ez részét képezte a kanadai adóhatóság hozzáadottérték-adó bevezetése érdekében előterjesztett javaslatainak is.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Például az Egyesült Királyság és Franciaország is nagymértékben egyszerűsítette áfa-rendszerét az idők múlásával.

<sup>33</sup> *Canada, Department of Finance, Tax Reform 1987; Sales Tax Reform, 1987. június 18., 29. o.*



## *Az adórendszer igazgatása fejlődő országokban*

Az adórendszer sosem lehet jobb, mint amilyen adóigazgatással rendelkezik. Fordítva viszont egy rossz adórendszerből még a legjobb adóigazgatással sem lehet jó adókat csinálni. Az adórendszer és az adóigazgatás közti kapcsolat nagyon szoros. Egy jó adórendszer (jó adózási politika) igazgatása lehet egyszerű vagy éppen nagyon bonyolult feladat, attól függően, hogyan van a rendszer strukturálva, illetve milyen fokú tökéletességre törekszenek a végrehajtás során.

Egy az adórendszerhez hasonlatos bonyolultságú dolog igazgatásának nagyon is valóságos gyakorlati korlátai vannak. Ennek eredményeképp az olyan finomra hangolt adózási rendszerek/politikák, melyeket úgy terveztek, hogy a gazdasági hatékonyság és igazságosság tekintetében megközelítsék a tökéleteset, gyakran durva hatékonysági veszteségeket és igazságtalan kimeneteket eredményeznek.

A kevésbé fejlett országok adóigazgatásának korszerűsítési lehetőségeit forradalmasította a mikrokomputer megjelenése. Mivel ezek az adórendszerek általában kevesebb számú adófizetővel foglalkoznak és egyszerűbbek [mint fejlett országokbeli megfelelőik], az ezek által igényelt információs rendszer kialakításához a mikrokomputer ideálisan megfelel. A fejlődő országokban rendelkezésre álló technikai személyzet gyakran nagyon alkalmas a mikrokomputerek működtetésére, mivel jelentős kézi adatfeldolgozási és gépelési tapasztalatai vannak. Mivel ezekben az országokban nem állnak rendelkezésre a fejlett országokban elérhető tömeges továbbtanulási, oktatási lehetőségek, azok az emberek, akik itt a köztisztviselői pályára lépnek, rendszerint eredendően meglehetősen jó képességűek. A bennük rejlő képességeket gyakran sokkal jobban kihasználhatjuk, ha munkájuk során mikroszámítógépekre támaszkodhatnak.

Az adóigazgatás legerősebb fegyvere a pontos, naprakész információ. Ha az adóigazgatás képes arra, hogy adóhátralék keletkezése esetén azonnal értesítse erről az adófizetőt, az adózási fegyelem javításának esélyei nagyon jók. Olyan számítógépes rendszerek, melyek kiépítése csak egy évtizeddel ezelőtt is még dollártízmilliókat emésztett volna fel, ma már e költség töredékéért hozzáférhetőek. Ennek eredményeképp ma egy olyan ország, mint Indonézia vagy Malawi egy vagy két éven belül ki tud alakítani egy olyan számítógépes információs rendszert, amely versenyre kelhet azoknak az országoknak a rendszerével, melyek évtizedek munkájával építették ki jelenlegi adózási információs hátterüket.

Nyilvánvaló, hogy a mikrokomputerek és a segítségükkel előállítható információk felhasználásának legfőbb akadálya nem a számítógépek megértésére vagy használatára való alkalmatlanság, hanem az adóhatóságok vonakodása ezek használatától. Mivel a számítógépesítés gyakorta teljes szakítást jelent az adófizetők

és az adóhatóság közti korábbi viszonyrendszerrel, az adóhivatalnokok által korábban élvezett csúszópénzek áramlása megszakad. Ha ez bekövetkezik, az adóhivatalnokok általában olyan lelkiállapotba kerülnek, melyben hajlamosak oda hatni, hogy az új rendszer csendesesen visszatérjen korábbi formájához.

A bürokraták, adóhivatalnokok vagy a hatóságok általában csak azután lesznek ösztönözve az adóigazgatás mobilizálására vagy javítására, ha világossá válik számukra, hogy a rendszer mégsem fog összeomlani. Ez a modell érvényesült a jelek szerint az indonéziai hozzáadottértékadó-rendszer és jövedelemadó-rendszer esetében.

Az adóreformok bevezetése után mindkét adónem igazgatásával foglalkozó apparátus csak ímmel-ámmal látott hozzá az új adórendszer megvalósításához. Ám mivel a hozzáadottérték-adó bevételek több mint 70 százaléka az importból, az állami vállalatokból és az olajtermékekből származott, az adóbevételek a reform bevezetése után annak ellenére sem szűntek meg beáramlani, hogy az adóhatóságok gyakorlatilag semmit sem tettek a rendszer megvalósítása érdekében. Nagyon kicsi volt annak az esélye, hogy a hozzáadottértékadó-rendszer összeomljon. Ennek hatására a rendszer igazgatásával foglalkozó apparátus attitűdje viszonylag rövid idő alatt megváltozott a rendszer megvalósítását támogató és jobbító irányba, hogy a hivatalnokok kivehessék részüket az új rendszer sikeréből. A jövedelemadó-rendszer esetében a hatóságok ugyancsak nagyon lassan fogtak hozzá az új rendszer megvalósításához. A bevételek csökkentek és megjelentek a régi adóigazgatási rendszerhez való visszatérés irányába mutató tendenciák.

A jövedelemadó esetében, jöllehet az adótörvényekben drámai változás következett be, az adófizetőre gyakorolt tényleges hatás jóval csekélyebb volt. A jövedelemadó-reform után, bár a kormánynak egy a korábbinál jóval egyszerűbb adótörvényt kell megvalósítania, az igazi kihívást az jelenti, hogy meg lehet-e mozgatni az adóigazgatást annak érdekében, hogy ragaszkodjanak ahhoz, amit a törvény kimond és elforduljanak a korábbi gyakorlattól.

Annak lehetőségét vizsgálva, hogy hogyan lehet egy új adóigazgatási gyakorlatra áttérni az adóreform bevezetésével párhuzamosan, számos tanulságra juthatunk. Először is, alapvető fontosságú, hogy a számítógépesítésre irányuló törekvést a létező adóigazgatás részének tekintsék, ne pedig valami olyasminak, amit az adóigazgatáson kívülről fognak irányítani. Ugyanakkor az is kulcsfontosságú, hogy az új számítástechnikai részleg közvetlenül az adóigazgatás legfelső vezetőjének, ne pedig az adminisztratív rendszer igazgatói vagy igazgatóhelyettesi szintjének tartozzék beszámolási kötelezettséggel. Ily módon a számítógépes rendszert működtető szakemberek közvetlenül a felső szintű vezetőkkel kerülnének kapcsolatba, akik valóban el vannak kötelezve a reformnak, és akik meg fogják erősíteni a számítástechnikai részleg helyzetét.



Világos, hogy egyes esetekben pénzügyi szempontból kimondottan ellenőrzőszőről beszélhetünk az adóigazgatás új számítógépes információs rendszerében végzett munkával kapcsolatban. A számítógépes részlegben végzett munka intellektuálisan ugyan gyümölcsöző lehet az egyén számára, de ugyanakkor nem védi meg az elszegényedéstől. Egy olyan rendszerben, ahol a tisztviselők jövedelmének jelentős része a fizetésen kívülről [a kenőpénzekből] származik, a számítástechnikai részleg dolgozói ezekből a jövedelmekből általában nem fogják tudni kivenni a részüket. Mindez további nyomást gyakorol a reformfolyamatra, mivel azok, akik részt vesznek a számítógépesítésben, erősen ösztönözve lesznek arra, hogy csak rövid időt töltsenek a részlegnél. Nagy lesz a fluktuáció a magánszektor és az adóigazgatás számítástechnikai részlege között, illetve a számítástechnikai részlegben dolgozó hivatalnokok ott akarják hagyni részlegüket, hogy visszatérhessenek régi adóigazgatási feladatkörükhöz.

Bár már sok mindent megtanultunk arról, hogyan tervezzük meg egy modern adórendszert, az adóigazgatásról alkotott ismereteink még a legjobb esetben is csak gyermekcipőben járnak. „Már megjelenésekor halott” – foglalhattuk össze az 1960-as és 1970-es évek számos adóreformjának mottóját. Attól tartok, hogy ma számos esetben ez a mottó csak „Elpusztult az adóigazgatásban”-ra változott.

*Fordította Pazonyi Judit*

## **Az adóreform tervezése: a problémák azonosítása<sup>1</sup>**

### **Bevezetés**

Ebben a tanulmányban megvizsgáljuk azokat az alapvető problémákat, amelyek azokban a nyugati ipari országokban merülnek fel, amelyek meglehetősen összetett és ennél fogva komplikált adórendszereket működtetnek. Megvizsgáljuk ezen rendszerek alapvető logikáját, megpróbáljuk a gyakorlatban nyomon követni a működő adórendszerek és az azokat alátámasztó filozófiák közötti kapcsolatokat. Ez a megközelítés megvilágítja az adópolitika megvalósításának nehézségeit. Általánosan elfogadott vélemény szerint senki sem vallhatja komolyan azt a szélsőséges nézetet, miszerint a közép- és kelet-európai országoknak minden részletében át kell venniük a nyugati típusú adórendszereket, de ha ezt tennék, fel kellene tételeznünk, hogy kitűzött politikai céljaik és az ezek között fennálló kapcsolatok is azonosossá, illetve hasonlóvá válnának, valamint azt is, hogy ez esetben a közép- és kelet-európai országok gazdasági szerkezete legalább olyan gyorsan hasonulna a nyugati országokéhoz, mint adóigazgatásuk. Azt is fel kellene tételeznünk, hogy a nyugati adórendszerek tökéletesen illeszkednek az azokat alkalmazó kormányok saját belső és közösségi (Európai Közösséggel kapcsolatos) céljainak kiszolgálásához, emellett rugalmasan adaptálhatók a „gazdaságpolitikai keverék” mindenfajta változásához. Ezek a feltételezések távol állnak a valóságtól.

Az adóreformok néhány általános problémáját az alábbiakban kétféle „gazdaságpolitikai paradigma” keretein belül tárgyaljuk. Az első – az ismertebb – paradigma, a „korlátok mellett” maximalizáló kormányzati politika modellje, a kormányzati politikába értve az adópolitikát is, a második a „közösségi választások” modellje. [Ezek ismertetése után] az utolsó fejezetben néhány olyan – a közép és kelet-európai országok számára érdekes – megoldást mutatunk be, amelyekkel a politikai paradigmák által feltárt problémák szisztematikus adóreformok keretében kezelhetővé válnak.

---

<sup>1</sup> Designing Tax Reform: Identifying the Problems. In: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991, Paris, 267 – 272. o. A fordítás a jelen publikáció hivatalos változatát képező angol szövegből készült. Ezúton köszönjük az OECD hozzájárulását a tanulmány kötetünkben történő közléséhez.



## *Első számú politikai paradigma: a hagyományos megközelítés*

Ez a politikai paradigma, amely jelentős hatást gyakorolt az adórendszerek szerepének magyarázatára, egyfajta „felülről lefelé” szemléletet tükröz, azaz az állam eszerint felülről szemléli az adófizető polgárokat. Feltételezzük, hogy a „kormánynak van hatalma”, azaz valamifajta általános lakossági támogatottsággal rendelkezik. A kormány általános törekvéseit le lehet fordítani olyan megközelítő gazdaságpolitikai célokra, amelyek pénzben kifejezhetők. Ilyenek: a gazdasági növekedés üteme, az erőforrások olyan allokációja a különböző szektorok között, amely figyelembe veszi az externáliákat, a jövedelmek valamifajta optimális elosztása, amely mérhető például egy Lorenz-görbe segítségével. Ezen célok elérését korlátozzák a „gazdaság termelési potenciálja” által behatárolt erőforrások. Ezek az erőforrások a gazdaságpolitikai célok által meghatározott irányok felé terelhetők megfelelő „adófogásokkal”. Ezen modell szerint az optimális adórendszer az, amelyik maximalizálja a „kormány” „jóléti függvényét”.

A nyugati országokban jelenleg folyó adóreformokat ezen modell egy olyan variánsa befolyásolta, amely részletes útmutatást kínál a termelési potenciál javulása és a nagyobb – horizontális és vertikális – adózási méltányosság között fennálló „tradeoff” [átváltás] természetét illetően. Ezekre a reformokra egyértelműen hatással vannak a neoutilitarista iskola állampénzügyekkel foglalkozó specialistái, akik állítják, hogy: a) az egyének jóléte együtt nő jövedelmükkel, de csökkenő mértékben; b) az azonos jövedelemmel rendelkező egyének jóléte is azonos mértékű; és c) az egyes egyének jóléte összehasonlítható. Kimutatható, hogy ez a három feltétel egy tiszta egalitarianizmus felé mutat, ám ezt még e feltételek megfogalmazói sem tartanák kielégítőnek, akik rámutattak arra, hogy egy ilyen jellegű újraelosztás esetén nem tételezhető fel, hogy a korábbival azonos szintű marad az elosztható jövedelem. A későbbi teoretikusok figyelembe veszik az adózás munkára való ösztönzésre, valamint a szakképzettség népességen belüli megoszlására gyakorolt hatását is. Az „optimális” közvetlen adórendszer már nem egalitáriánus, hanem egy immár meglehetősen mérsékelt adóprogressziót tartalmaz, de még mindig azon a feltételezésen alapszik, hogy a „jövedelem” precízen és egyértelműen definiálható.

A hagyományos paradigmának nevezett modell mindkét verziója tagadja, hogy az adófizető-szavazópolgárnak bármiféle szerepe lehetne a politikai döntéshozatali folyamatokban. A neoutilitáriusok az adófizetők együttműködését feleslegesnek tartják, mert szerintük a polgárok jóléte anélkül is felismerhető, hogy arról velük is konzultálnának. Két megjegyzést szükséges tenni e paradigmatiság sajátosságai kapcsolatban. Az első: joggal megkérdőjelezhető, hogy egy szabad társadalomban

az adófizetőknek tényleg csak ilyen csekély szerepet kelle játszaniuk. Figyelemre méltó, hogy az Adótitkárság (Fiscal Affairs Secretariat) által készített „Az adófizetők jogai és kötelezettségei” című fontos dokumentum szerint az adófizetők jogai semmilyen közvetlen beleszólásra nem terjednek ki az adópolitika alakítását illetően. Jogaik eszerint lényegében egy kívánatos, de meglehetősen korlátozott lehetőségeket biztosító követelményben lennének összegezhettek: az adófizetőknek joga van a tisztességes bánásmódhoz, *miután a törvényhozás már döntött az adókról*. Erre a témára még visszatérünk az ajánlásokkal kapcsolatban.

A gazdaságpolitika ezen – meglehetősen mechanikus szemléletű – „optimalizációs” megközelítése végül is arra ösztönözte a közgazdászokat, hogy meglehetősen naiv feltevésekkel éljenek az adófizetőknek az adórendszer strukturális változásaira adott reakcióival kapcsolatban. Az adófizető polgár e feltevések szerint az adótörvényekből fakadó kötelező korlátok figyelembevételével maximalizálja jólétét. Ez a megközelítés feltételezi, hogy az adófizetők nem mérlegelik azon egyéni vagy kollektív akciók előnyeit és költségeit, melyekkel az említett korlátok esetleges módosítását lehetne elérni. A meglehetősen bonyolult, az egyének vagyonára, jövedelmére és fogyasztására is hatással lévő adóstruktúra, és az adójogszabályok megfogalmazási problémái együttesen olyan kombinációt alkotnak, amely számos lehetőséget kínál az adóhatóságokkal való alkukra, vagy az adókötelezettségek alóli kibúvókra. Ezeknek a kellemetlen tényeknek az elismerése azt jelenti, hogy a gazdaság általános egyensúlyi modellje – a fölébe helyezett kormányval, mint legfőbb irányítóval – csak korlátozottan alkalmazható, és valamilyen fajta többszektoros alkumodellnek kellene átadnia a helyét. Valószínűleg az adótisztviselők is elfogadják a fentiekben kifejtett nézeteket, de azzal érvelhetnek, hogy ők számításba veszik az élet olyan zűrzavaros tényeit is, mint amilyen az adóalku. Hogy ezt hogyan csinálják, az csak empirikusan volna vizsgálható; mindenesetre elképzelhető, hogy ösztöneik alapján az alkufolyamatok teljes felszámolására törekedjenek, amennyiben ez módjukban áll, továbbá arra, hogy üldözzék az adócsalókat a feketegazdaságban. Kötelezettségeik teljesítéséért jutalmazni kell őket, de az már vitatható, hogy hatékonyságuk az általuk begyűjtött többletadó mértéke, vagy az elkapott adócsalók száma alapján ítéltető meg. (Ezzel kapcsolatban részletesebben lásd: *Peacock és Forte*.)<sup>2</sup>

Az „adóalku” problematikája szorosan kapcsolódik egy harmadik, ritkán érintett témához: az adórendszerek közgazdasági elemzésében milyen feltevessel élünk az adózás általános terheivel kapcsolatban? Vizsgáljuk meg ezt a kérdést egy

<sup>2</sup> *Alan Peacock és Francesco Forte*, Tax Planning, Tax Analysis and Tax Policy; In: Peacock – Forte (szerk.), *The Political Economy of Taxation*, Blackwell, Oxford, 1981; a tanulmány magyarul a jelen kötetben is megtalálható (a szerk.)



nyugati gazdaság keretében, amelyben feltételezhetjük, hogy az összes kormányzati kiadás a GDP-vel párhuzamosan nő. Tegyük fel, hogy az uralkodó adófilozófia alapján ez az ország elhatározza, hogy megreformálja jövedelemadó-rendszerét, mégpedig oly módon, hogy csökkentik az adókulcsokat és szélesítik az adóalapot. Az állami kiadások növekedése – amennyiben eltekintünk a deficit-finanszírozásra történő támaszkodástól, aminek csak korlátozott jelentősége lehet – szükségessé teszi, hogy az adókulcsok csökkenése miatt bekövetkező adóbevételekiesést valamilyen módon kompenzálják. Ez megvalósulhat *i)* az adófizetők reáljövedelmének – a munkára való nagyobb ösztönzőtség eredményeképp jelentkező – nagymértékű növekedése útján, vagy *ii)* az adóalap kiszélesítésének eredményeként, vagy *iii)* a „nem megreformált adónemekből” származó bevételek növekedésével, vagy a fenti módszerek valamifajta kombinációjának hatására.

○ A gazdasági hatások elemzéséből adódó következtetések alapvetően az adórendszerrel kapcsolatos alternatív feltevésektől, valamint az állami kiadások nagyságától és növekedésétől függenek. A szolgáltatások javítására irányuló nyomás kiváltja a bevételek növelésére irányuló törekvéseket. A kiadások növekedése arra kényszeríti az adóhatóságokat, hogy az úgynevezett „fiskális illúzió” formáinak alkalmazásával csökkentsék az adórendszerek áttekinthetőségét. James Buchanan az Egyesült Államokban jelenleg érvényesülő, a személyi jövedelemadó csökkentésére és a társasági adó ezt kompenzáló növelésére irányuló törekvással kapcsolatban kifejti, hogy „az adórendszer jelentős elmozdulása a személyi jövedelemadótól a társasági adó felé minden bizonnyal korlátozni fogja – mégpedig jelentősen – az egyéni adófizetőket abban, hogy érzékeljék a jóléti programok költségeit.”<sup>3</sup> Joggal feltételeztük volna, hogy az adófizető-választópolgárnak legalábbis ahhoz joga van, hogy a támogatások és az adóterhek globális megoszlásáról információt kapjon. Mindnyájan ismerjük az ilyen becslések sebezhetőségét, amely egyrészt a hipotetikus pozíció azonosításának, másrészt az adótehermegoszlásra vonatkozó korrekt feltevések meghatározásának nehézségeiből fakad. Nagy-Britanniában a Központi Statisztikai Hivatal még mindig nevetséges számításokat készít, mivel a mérlegek mindkét oldalán figyelmen kívül hagyja azokat a tételeket, amelyek allokálását nehéznek találja.

○ Egy negyedik, egyben utolsó idevonatkozó kérdés, amit a vizsgált paradigma felvet: *a politikák hatékony koordinálásának feltevése*. Az adózás (ideértve a negatív adózást is) csak egyike azon számos eszköznek, amely a kormányok rendelkezésére áll bizonyos célok elérésére. A politikakoordináció megvalósításában két nagy súlyú gyakorlati probléma jelentkezik. Az egyik: annak eldöntése, melyik

<sup>3</sup> J. M. Buchanan, Tax Reform as Public Choice, Journal of Economic Perspectives, Vol. 1, No. 1, 1987.

eszköz tekinthető a leghatékonyabbnak. Például, ha a cél a környezetszennyezéshez kapcsolódó negatív externáliák csökkentése, mi tűnik hatékonyabbnak: az, ha megadóztatják a környezetszennyezőket, vagy az, ha támogatják őket abban, hogy felhagyjanak a környezetszennyező inputok alkalmazásával, vagy pedig az, ha tevékenységüket egyszerűen valamifajta jogi szabályozással korlátozzák. A másik probléma: ha egy bizonyos politikai eszköz alkalmazására egy meghatározott kormányzati részlegnek adnak felhatalmazást, akkor az ezért felelős miniszter és apparátusa erőteljesen érdekeltté válik ezen eszköz alkalmazásában. Sajnos a kormányzatok működésére vonatkozó tapasztalataim arra utalnak, hogy a miniszterekre, akik hajlamosak dramatizálni, mennyire szívükön viselik a közjó alakulását, nem hatnak munkatársaik azon érvei, melyek szerint egyes más kormányzati részlegek által kontrollált gazdaságpolitikai eszközök hatékonyabbak lehetnének! Ez utóbbi megállapítást több „adópolitika kontra más politikák” jellegű példával illusztrálhatnánk.

### ***Második számú politikai paradigma: a közösségi választások elméletén alapuló megközelítés***

Ezt az alternatív paradigmát azért érdemes figyelembe venni, mert alkotói megvannak győződve arról, hogy inkább összhangban van a piacgazdaság működési elveivel. Ez a sajátossága abból adódik, hogy a közösségi választások elmélete megpróbálja a kormány és a szavazópolgárok közötti kapcsolatokat a piaci viszonyok alapján modellezni, amennyire csak lehetséges.

Az adóreformok közösségi választások elméletére épülő megközelítése ily módon a hagyományos költségvetési elemzéstől gyökeresen eltérő jellegű. Ebben a felfogásban:

i) Az adórendszer az [állam által] nyújtott egyes szolgáltatások viszonzásának, megfizetésének módja – az adózás a szolgáltatásból származó haszon alapján történik;

ii) az „optimális adórendszer” kizárólag az adófizetők kinyilvánított preferenciáiból vezethető le (az adófizetők „felülről néznek le” a kormányokra!);

iii) következőképp a preferenciák meghatározására szolgáló rendszernek olyan-  
nak kell lennie, hogy képes legyen tükrözni ezeket a preferenciákat, amennyire csak lehetséges;

iv) Az adófizetőknek a lehető legteljesebb információval kell rendelkezniük a kormányzat adóval kapcsolatos terveiről és ezeknek az egyének gazdasági feltételeire gyakorolt feltételezhető hatásairól.

A közösségi választások elméletén alapuló megközelítés megoldja a bevételek és a kiadások közötti kapcsolat megőrzésének problémáját, de néhány egyértelműen nagyon radikális javaslatot foglal magában. Az első: az adóreform kiindulópontja



! a kormányzati döntéshozatali folyamat elemzése kell, hogy legyen. Ez volt Wick-  
sell alapvető megállapítása is száz évvel ezelőtt, ez vezette őt a fiskális szavazás  
elméletének megalkotására. E megközelítés mai megfelelője Buchanan és mások  
munkáiban található, akik megpróbálták megkonstruálni azokat a módszereket,  
amelyek alkalmazásával az állami szektor növekedése ellenőrizhetővé válik, úgy,  
hogy az egyes választói érdekcsoportok közötti konfliktusokból származó problé-  
mák is anticipálhatók legyenek. Nem tagadható, hogy ez a fajta tárgyalásmód épp-  
úgy borzasztóan nehéz problémákba ütközik, mint a neoutilitárius szerzők, pl. az  
adóbevételek vagy az állami kiadások korlátozására vonatkozó javaslatok lehet-  
sége tekintetében.

Másodszor: ez a megközelítés az „adóillúzió” eltüntetése irányába mutat. Ez  
visszatérést jelent a régi, klasszikus tradíciókhoz, melyek szerint az adórendszer-  
nek biztosnak [kiszámíthatónak], az adófizetők számára kényelmesnek és „tisztes-  
ségese” kell lennie. Az adórendszer áttekinthetősége mindennél fontosabb.

Az a probléma ezzel a megközelítéssel, hogy nehéz lefordítani egy konkrét adó-  
rendszerre. Ez feloldható, amennyiben elfogadjuk, hogy az adórendszer részlete-  
inek kimunkálása felesleges, ha az alkotmányos intézmények a helyükön vannak,  
és az „adóillúziót” ki lehet küszöbölni. Ez esetben felesleges specifikálni a  
„globális” kormányzati célkitűzéseket is, elég, ha a közösség jóléti függvényét az  
egyéni választásokból deriváljuk. Persze mindez egy picit csalásnak tekinthető.

A közösségi választásokon alapuló megközelítés néhány valódi adójavaslatra  
is lefordítható:

i) A személyi jövedelemadó az önadózás elvén kell alapulnia, oly módon,  
hogy az adózó személy legyen felelős adója kiszámításáért. Ezen elv alkalmazása  
lehetővé teszi, hogy az adófizető jobban megértse az adórendszert, annak szemé-  
lyére gyakorolt közvetlen hatásait. Ez a módszer szöges ellentétben van a brit gya-  
korlattal, ahol a jövedelemadó közel 75%-át a forrásnál [a jövedelem keletkezési  
helyén] gyűjtik be. Én megértem az önadózással szemben felhozott gyakorlatias  
ellenérveket: az adófizetők erre fordított idejét és energiáját, a mintavételen ala-  
puló hitelesítés [ellenőrzés] nehézségeit stb. De mindezekkel az érvekkel szemben  
felhozható, hogy azért van szükség az adófizetők bevonására a fiskális folyama-  
tokba, mert ez az állampolgári tudatot erősíti, míg az adó a forrásnál történő begyűj-  
tése az alattvalói lét jelképe. Ez a megközelítés ellentétes Leif Muten álláspontjá-  
val, aki a jelenlegi svéd adóreformot kommentálva kijelenti: „fel kell tételeznünk,  
hogy a javasolt megoldás előrelépést jelent, mivel az adófizetők nagy számát meg-  
szabadítja az éves adóbevallások kitöltésének nehézségeitől”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Lásd erről Muten: Comment, in J. Pechman (szerk.), Tax Reform, Brookings Institute, 1988.

ii) Az úgynevezett „fiskális illúzió” legfőbb forrása a társasági adó. Hatékonyan használható annak a ténynek az elrejtésére, hogy az adók végső terhét az egyéneknek kell viselniük. A közösségi választásokon alapuló megközelítés a társasági adó teljes eltörlését javasolja oly módon, hogy az osztalékokat és a visszatartott profitokat az egyéni adófizetőkhez kell hozzárendelni, és csak a jövedelemadón keresztül adóztatni. Ez a megoldás *mindenképpen növeli az adórendszer áttekinthetőségét*, ami különösen fontos olyan országokban, ahol a részvényeket tartó dolgozók aránya a privatizáció előrehaladtával növekedhet. Vannak nyilvánvaló ellenvetések. A társasági adót gyakran az aggregált megtakarítási és beruházási magatartás fontos szabályozójának tekintik, amire a svéd beruházási letéti rendszer szolgálhat híres példájával. Ez a felfogás alapvetően a gazdaság működésének, továbbá a jövedelmek, valamint a foglalkoztatás növekedése és ezek ingadozásai kontrollálhatóságának keynesi szemléletéből fakad. Ebben a tanulmányban nincs mód, hogy megvitassuk azt, hogy ez vajon elégséges érv-e a társasági adó fenntartásához. Gyakorlatiasabb megfontolás a társasági adó mellett, hogy hasznos eszköz lehet a nemzetközi adóegyezmények körüli alkukban és emellett kényelmes adóbegyűjtési módszert kínáló adónem. Ezzel az adóval arról is meg lehet győzni az adófizetőket, hogy a gazdagok nem kerülhetik az el adókötelezettségeik teljesítését. Ezek az érvek azonban túlságosan kényelmesnek is tűnhetnek az adóhatóságok számára.

iii) A választók „elidegenedése”, ami a szavazói akaratnak hangot adó, képvisleti elv alapján működő kormányok működéséből szükségszerűen származik, a hatalom decentralizációjával mérsékelhető. Ebből adódóan a közösségi választások elméletén alapuló elemzések gyakran támogatják a kormányzás föderatív formáit, az adókivetési hatalom párhuzamos megosztásával.

A közösségi választások elméletével szembeni legfőbb kritikai észrevétel arra irányul, hogy ez az elmélet feltételezi, miszerint egyfajta „igazságos” jövedelemelosztás jön létre automatikusan a piaci mechanizmusok működéséből. Ám ha a választópolgárok úgy érzékelik, hogy a jövedelemelosztás nem igazságos, akkor az állami *szolgáltatásokkal kapcsolatos „igazi”* preferenciáikat tükröző stratégiák helyett olyan stratégiák alkalmazásához folyamodnak, amelyekkel adóterheik minimalizálására törekedhetnek. A szolgáltatások árainak megfelelő adók megtalálása mindaddig nem sikerülhet, amíg nem jön létre egyetértés arról, hogy a jövedelmek milyen „adózás előtti” vagy „eredeti” eloszlása tekinthető „igazságosnak”. Abban viszont, hogy milyen az „igazságos elosztás”, még maguk a közösségi választás elméletének teoretikusai sem értenek egyet!



## Néhány általános ajánlás

Az előzőekben azokra a problémákra koncentráltam, amelyek azon országok meglehetősen komplex adórendszereivel kapcsolatban jelentkeznek, amelyekben az állami szektor nagy szerepet játszik a gazdasági életben. Ideális esetben először az OECD országoknak maguknak kellene nagyobb változtatásokat végrehajtaniuk adórendszerükben, mielőtt ezeket alkalmazásra ajánlanák más országoknak. A gyakorlatban a kelet-európai országok nem engedhetik meg maguknak, hogy olyan adórendszerbeli változtatásokat mérlegeljenek, amelyek teljesen függetlenek az OECD országok jelenleg működő adórendszereitől. A korábbi NDK esetében például a politikai választási lehetőségeket jelentősen leszűkíti az NSZK adórendszeréhez való rövid távú alkalmazkodási kényszer.<sup>5</sup> Bár ez kétségkívül szélsőséges példa, a kelet-európai országok azon törekvése, hogy szoros kapcsolatokat építsenek ki az EK-val, elkerülhetetlenné teszi a Közös Piac országaival való nagymértékű adóharmonizációt. Ennek a korlátnak elfogadása azonban korlátozza a fent említett problémák választható megoldási lehetőségeit.

Az előbbi megjegyzés azon a premisszán alapul, mely szerint a kelet-európai országokban az adóreformok legfontosabb funkciója a piacgazdaság hatékony működésének elősegítése. Ez azt jelenti, hogy e reformok során különös gondot kell fordítani az adók magánvállalkozásokra gyakorolt hatásaira; ennek számos előfeltétele van.

Az első előfeltétel: az állami szektor és ezen keresztül az adóterhek növekedését szigorú kontroll alatt kell tartani. Mindenki egyetért abban, hogy az „adózási hatáiraival” kapcsolatos merész általánosítások gyakran logikailag nem konzisztensek, vagy pontatlan hüvelykujjszabályokon alapulnak. Ugyanakkor jól megalapozottnak tűnik az a megállapítás, miszerint ha a kormányzati összkiadások meghaladják a GDP 40 százalékát, akkor ez a kormányzat és a magánvállalkozás közötti kapcsolatok egyre nagyobb fokú bonyolultságát idézi elő. Ilyenkor a szűkösen rendelkezésre álló vállalkozói erőforrásokat óhatatlanul olyan stratégiákra fordítják, melyek arra irányulnak, hogy a vállalkozók a kormánnyal bonyolított tranzakcióikban maximalizálják nyereségüket (vagy minimalizálják veszteségeiket), ahelyett, hogy a végső fogyasztókkal fennálló kapcsolataikban törekednének ugyanerre. Ezt az összefüggést felismerték az OECD szakértői<sup>6</sup>, akik hangsúlyozták, hogy az elmúlt években egyre több tapasztalat halmozódott fel, amely arra utal, hogy a kormányzati kiadások finanszírozásának közgazdasági költségei nem olyan alacsonyak, mint azt korábban gondolták, és különösen magasak az ezzel kapcsolatos

<sup>5</sup> Lásd Bernd Genser, *Tax Policies for a United Germany*, IMF Fiscal Affairs Department Working Paper 90/89, 1990. október

<sup>6</sup> Lásd *OECD, Structural Adjustment and Economic Performance*, 1987, 10. fejezet

marginális költségek. Az állami szektor növelésének költségei éppen úgy, mint a csökkentéséből származó megtakarítások szignifikánsan magasabbak, mint az állami kiadásokhoz kapcsolódó átlagos közgazdasági költségek. Úgy látszik, az OECD szakértői a költségcsökkentés lehetőségének ígérését a jövedelemadóktól a fogyasztási jellegű adók irányába történő elmozdulásban látják. Érvelésük meggyőzőbb lenne, ha az *adóterhek általános mértékével* kapcsolatos feltevéseik világosabbak lennének.

A második előfeltétel szorosan kapcsolódik az elsőhöz. Szükség van olyan alkotmányos intézményre, jogi keretszabályozásra is, amely legalább azt biztosítja, hogy a kormánynak az adók és az állami kiadások szükségesnek tartott változásaira vonatkozó tervei és az ezen tervek mögött álló szándékok nyilvánosságra kerüljenek. Ezeknek a terveknek specifikálniuk kell az adóval kapcsolatos jogi szabályozást, és olyan elszámolási és ellenőrzési rendszerek bevezetését kell előíranyozniuk, amelyek segítségével nyomon követhetők a kormányzati pénzek forrásai és rendeltetési helyei. Ezek az információk előmozdítják az állami szektor szerepéről folytatott nyilvános vitákat. A fenti feltételek azt az állampénzügyekre vonatkozó jól ismert tradicionális ajánlást tükrözik, amely szerint a demokrácia alapvető feltétele, hogy a közpénzekre vonatkozó költségvetések és elszámolások annyira áttekinthetők legyenek, amennyire ez csak lehetséges<sup>7</sup>. Ebben az összefüggésben állítható, hogy az áttekinthetőség, a transzparencia – marxi kifejezéssel élve – az „adófizetői elidegenedés” csökkentésének alapvető eszköze. Az adófizetőknek nemcsak azt van joguk tudni, hogy befizetendő adójuk összege hogyan jött ki, hanem azt is, hogyan használják fel ezt a pénzt. Noha valószínűleg túl nagy árnak tartanak azt az időráfordítást, amelyre ahhoz volna szükségük, hogy a költségvetés ellenőrzésével kapcsolatos nagyszámú vaskos nyilvános dokumentumot áttanulmányozzák, de „ügynökeiknek”, választott képviselőiknek rendelkezni kell mindezen információkkal, hogy megbízzók nevében elmélyedhessenek bennük. Az említett alkotmányos jogintézményeknek továbbá az is feladata, hogy példát mutassanak a tekintetben, hogyan kell az adófizetőket egyszerűbb formában és közelelhetőbb módon megfogalmazott információkkal ellátni. A demokráciákban az ilyen alkotmányos intézmények létét és az általuk generált információkhoz való hozzáférést állampolgári jognak tekintik. Komoly érv lehet a vitában, hogy az adófizetők nagyobb fokú informáltsága egyszer csak „jómodorú” párbeszéd beindulásához vezet az adófizetők és adótisztviselők közt, és mindez jobb kapcsolatokat eredményez a lakosság és az adóhatóságok viszonyában.

Az utolsó előfeltevés azon a tételen alapszik, miszerint a szabad piacgazdaság csak akkor működik a gazdasági és társadalmi haladás motorjaként, ha előnyei

<sup>7</sup> Az említett „receptek” élesszemű kifejtését és igazolását lásd in: *F. Forte, Il Bilancio nell'Economia Pubblica: Tomo I, Theoria general e del bilancio pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 1985, pp. 25-43.



széles körben oszlanak meg, és a dolgozók nagy hányadának van esélye a magánvállalkozásra való áttérésre. Bár a költségvetési szakértők szemében az „adósemlegesség” a piaci erőkkel harmonizáló adórendszerek tervezésének első számú vezéreszméje, amelyre hivatkozva könnyen visszaverhetők az adórendszert az egyes nyomásgyakorló érdekcsoportok felől érő támadások, szigorúan alkalmazva ez az elv elriasztó hatással lehet a kisvállalkozások alapítására és fejlesztésére és a kismegtakarítók részvénybefektetéseire. Számos OECD ország adórendszerében fenntartja bizonyos mértékig a „tudatos nem-semlegességet”,<sup>8</sup> mivel ez előnyös a kisvállalkozók és a kismegtakarítók számára. Egyes vélemények szerint<sup>9</sup> a Közös Piachoz tartozó országokban a kisvállalkozások adóztatásában még vannak figyelemre méltó anomáliák, különösen a VAT (hozzáadottértékadó) tekintetében, melynek adminisztrációja a kisvállalatokra – a nagyvállalatokkal összehasonlítva – többletterheket ró. Anélkül, hogy vitába szállnék az idetartozó problémákra vonatkozó álláspontokkal, szeretnék rámutatni arra, hogy a kisvállalat-problematika a klasszikus példa arra, hogy a kormányzati politika koordinátlansága (lásd fentebb) inkonzisztenciához vezet a különböző gazdaságpolitikai eszközök alkalmazásában. Így a kisvállalkozásoknak nyújtott adókedvezmények – melyek az ugyanezen szektor megsegítésére irányuló foglalkoztatási, társadalombiztosítási, egészségügyi és biztonsági szabályozással együtt a szféra versenyképességét lennének hivatva előmozdítani – szerepe a kormányzati szándékok ellenére jelentéktelenné válhat. Ha a szabályozás és az adózás differenciális terhei a kisvállalkozásokon nagyok – és úgy tűnik, hogy ez a helyzet –, akkor ez csökkenti versenyképességüket.<sup>10</sup>

Befejezésül – a gyermeki hódolat jeleként – álljon itt egy idézet David Humetól: „... az adók példaként szolgálnak arra a jelenségre, amelyet oly gyakran tapasztalhatunk a politikai intézmények esetében; jelesül, hogy a dolgok következményei éppen ellentétesek azzal, amit első pillantásra elvárnánk”.<sup>11</sup> Hume szavai még akkor is megfontolásra érdemes, bölcs figyelmeztetést tartalmaznak, ha a költségvetési szakértők teljesen tisztában volnának avval, mennyire fontos alaposan megvizsgálniuk, hogy egy tervezett adóintézkedés elérnie célját.

*Fordította Szepesi György*

<sup>8</sup> Lásd *OECD*, *Financing Public Expenditure, The Role of Tax Reform and Designing Tax System*, megjelenés alatt.

<sup>9</sup> Lásd *Graham Bannock* *Taxation in the European Community: The Small Business Perspective*, Paul Chapman Publishing, London, 1990.

<sup>10</sup> Vess össze *Graham Bannock* és *Alan Peacock*, *Governments and Small Business*, Paul Chapman Publishing (a David Hume Institute részére, London, 1989).

<sup>11</sup> *David Hume*, *Of Taxes*, in: *Essays: Moral Political and Literary* (1748), szerk. *Eugene F. Miller*, Liberty Classics, Indianapolis.

## **Adópolitikai problémák a fejlődő országokban a 90-es években<sup>1</sup>**

Az utóbbi évek költségvetési problémáit követően számos fejlődő ország fokozott erőfeszítéseket tett adórendszerének átalakítására azért, hogy magasabb adóbevételeket tudjon elérni, vagy pedig azért, hogy növelni tudja adórendszere jövedelemrugalmasságát és javítani annak működőképességét (*Chhiber és Khalilzadeh-Shirazi*, 1988). Ezeknek az adóreformoknak a további céljai között szerepelt a súlyos adóterhek okozta negatív ösztönzési hatások megszüntetése, az egyes eszközök illetve szektorok [erőforrás-allokációt] torzító hatású adóztatása miatt kialakuló hatékonysági veszteségek csökkentése, a legszegényebb rétegek túlzott megadóztatástól való védelme, valamint az infláció nemkívánatos hatásainak részleges enyhítése.

Ez a [...] tanulmány áttekintést ad a fejlődő országokban végrehajtott adóreformokról. A tanulmány ezek után a fejlődő országok múltbeli tapasztalataiból von le következtetéseket, majd pedig áttekint néhány olyan speciális kérdést, melyek vélhetően uralni fogják az adópolitikával kapcsolatos kutatásokat és vitákat a 90-es években. [...]

### ***Adóreform a fejlődő országokban***

Az utóbbi években számos fejlődő ország hajtott végre adóreformot. Sikereik és kudarcaik tanulságosak lehetnek olyan más, hasonló helyzetben lévő országok számára, melyek most vagy a jövőben tesznek kísérletet arra, hogy megreformálják adórendszerüket. Az ezekben az országokban végrehajtott adóreformok egymástól tartalmukban, folyamatukban, körülményeikben és időzítésükben is különböztek. Például Kolumbiában, a Koreai Köztársaságban és Törökországban az adóreformnak hosszú kifutási ideje volt. Indonéziában és Malawiban azonban a leglényegesebb adórendszerbeli változásokat egycsapásra, nagyon rövid idő alatt

<sup>1</sup> A tanulmány eredeti címének pontos fordítása „Bevezetés: Adópolitikai problémák a 90-es években”. Introduction: Tax Policy Issues for the 1990s. In: The World Bank Economic Review, 1991, Vol. 5. No. 3., 459-471.o. A fordításra és a kötetünkben való megjelenésre a Világbank volt szíves engedélyt adni, amiért ezúton is köszönetet mondunk. A copyright továbbra is a Világbank tulajdona.



vezették be. Ezeknek a tapasztalatoknak az áttekintése valamiféle koherens képet képes nyújtani az adórendszer reformálásának pillanatnyi állapotáról és jövőbeli irányairól, valamint rámutat néhány olyan megoldatlan kérdésre, amelyek még az elkövetkező években is vitákat fognak kiváltani.

### *A reform irányai*

Az adócsalás elterjedésének egyenes következményeként az adórendszer újraelosztó szerepe egyre kisebb hangsúlyt kap. Elméletileg a progresszivitás továbbra is előkelő helyen áll a politika prioritásai között, azonban gyakran hiányzik a politikai akarat a jövedelemadó-törvények betartásának kikényszerítésére. A vertikális egyenlőséget egyre inkább megfoghatatlan célnak tekintik, s így az adórendszer reformja során alacsonyabb prioritást kap.

Számos fejlődő országban a kereskedelem liberalizálására irányuló politikák ahhoz a jól megfigyelhető folyamatos tendenciához vezettek, hogy a szűk adóalapot biztosító forgalmi adókra mind kevésbé támaszkodnak. Az adópolitika ilyen irányváltásából fakadó bevételi elmaradásokat ellensúlyozandó széles alapú, hibrid típusú hozzáadottérték-adók (áfa) kerültek előtérbe. Az adóztatás negatív ösztönzési hatásának enyhítése érdekében, az adókulcsok kiegyenlítésével párhuzamosan az effektív adókulcsokat mind átlagosan, mind marginálisan csökkentették azáltal, hogy az adóalapot szélesítették a gyenge hatékonyságú adókedvezmények megszüntetésével. Ezek az intézkedések azonban veszélyeztetik a vertikális méltányosságot. A legszegényebb rétegek védelme érdekében az élelmiszereket mentesítették a hozzáadottérték-adó hatálya alól, illetve a nulla adókulcs alá sorolták be, valamint emelték a személyi jövedelemadó, a városi ingatlanadó (urban property tax) és a – mezőgazdasági művelésre alkalmas földre kivetett – földadó adómentességi küszöbértékét.

Az adók által okozott, a különféle szektorok illetve eszközök közötti gazdasági döntéseket torzító hatásokat a speciális preferenciák megszüntetésével, és a halmozódást tartalmazó forgalmi adóknak a semlegesebb hozzáadottérték-adókkal való helyettesítésével csökkentik. A latin-amerikai országokban az adórendszer részleges indexálásával próbálták meg enyhíteni az adóztatás magas inflációjú gazdaságokban jelentkező nemkívánatos hatásait. A külföldi befektetők megnyeréséért adózási téren is intenzív regionális és nemzetközi verseny folyik.

Habár a reformok főbb irányai hasonlóak, számos megoldatlan és vitatott kérdés maradt még. Például az utóbbi időben végrehajtott adóreformok során az adópreferenciákat, különösen a befektetésre vonatkozóakat, mindenütt megkurtították. Azonban néhány közgazdász bizonyára úgy érvelne, hogy bizonyos adókedvezmények, különösen a befektetések adóból történő jóváírására adott lehetőség (tax

credit), kívánatosak, mivel csökkentik az új tőke felhasználói költségét, s így több beruházásra ösztönöznek.

Az az álláspont, miszerint az egyszerűség érdekében kevesebb adósávot és adókulcsot kell alkalmazni a személyijövedelemadó-táblában éppúgy ellentmondásos és vitatott, mint ahogy a progresszív jövedelemadó megfelelő szerepe is vitás kérdés a fejlődő országokban. Sőt, az egyszerűség és a progresszivitás között létezik egy bizonyos trade-off (átváltás). Zavarba ejtő filozófiai és az átmenetre vonatkozó kérdések uralják a jövedelemadóknak egy széles bázisú fogyasztási (kiadási) vagy cash flow [készpénzáramlási] adóval történő felváltásáról folyó vitákat. Tiszta formájukban a széles adóalapú fogyasztási adók pusztán a bérjövedelmet adóztatják meg (Zodrow és McLure, 1988). Mivel a tőkejövedelmek ily módon nem adóznak (kivéve a járadékokat), az ilyen adóztatásnak a méltányosságra gyakorolt hatása rendkívül ellentmondásos és vitatott. A cash flow adókat elvileg egyszerű lenne kidolgozni, és ezek elméletileg is magasabbrendűek, mint a jelenlegi jövedelemadók – különösen ami a vállalati jövedelemadót illeti egy zárt gazdaságban. Azonban amiatt a nyitott gazdaságokban fontos szempont miatt, miszerint egy ilyen adó nem kompatibilis a külföldi adók jóváírását (foreign tax credit) lehetővé tevő adórendszerrel, valamint mivel arra sem alkalmas, hogy a kifizetőhelyen visszatartsák (a jövedelemből rögtön levonják) az adót, a fejlődő országokban a cash flow adóztatásnak kevés az esélye az elfogadásra. Mi több, ennek tényleges bevezetése pillanatnyilag annyira nehéznek tűnik, hogy még egyetlen ország sem fogadott el ilyen adót (kivéve olyan jól lehatárolt területeken, mint a bányászat).

### *Az adóreform tanulságai*

Az adóreformok során felhalmozódott tapasztalatok áttekintése értékes terepet kínál az adórendszer megtervezésével és az intézményrendszer fejlődésével kapcsolatos tanulságok levonására. A következőkben a fejlődő országok adóreformjaiból leszűrűt néhány fontos tapasztalatot összegzünk.

**Az áfa használata.** A forgalmiadó-rendszerük megreformálását fontolgató fejlődő országok számára az áfa a legkézenfekvőbb alternatíva. Az áfa bevezetése mellett szóló, az adóbevételek növekedésére és az adózási semlegességre (az adó gazdasági hatékonyságot nem csorbító jellegére) hivatkozó érvek jól ismertek. Az áfa kedvez a vertikális méltányosságnak is, mivel az adó kereskedelemhez kapcsolódó elemei csökkentik az import- vagy valutaengedéllyel rendelkező gazdagoknak jutó járadékot. Az áfa továbbá segítheti más típusú adók behajtását is. Bár ennek a lehetőségnek a kiaknázása egyelőre még a fejlődő országok előtt áll. Az áfa egy kicsi, szigetország típusú gazdaságban mindazonáltal nem feltétlenül magasabb rendű egy jól működő kiskereskedelmi forgalmi adónál (retail sales tax). Az ezzel az



adónemmel kapcsolatos adminisztratív feladatok pedig nem decentralizálhatóak alacsonyabb szintű közigazgatási egységek bevonásával; az adóigazgatást csak a központi kormányzat végezheti el.

**Az adóalap szélesítése.** Az adóreform során a létező adók adóalapját mindenképpen szélesíteni kell. Ez növeli a bevételeket és egyszerűbbé, semlegesebbé és méltányosabbá teszi az adórendszert. A semlegességet azért segíti elő, mert az adóalap szélesítése gyakran csökkenti a gazdaság különféle eszközeinek és szektorainak adózási szempontból való eltérő kezelését. A vertikális méltányosság szempontjából pedig azért lehet jótékony hatása, mivel a különböző adókedvezmények miatti ún. „adókiadások”, melyek aránytalanul magasabb jövedelmet biztosítanak a gazdagoknak, csökkennek az adóalap szélesítésével.

Alacsonyabb mértékű és kevesebb számú adókulcs megállapítása szintén közelebb visz a semlegesség céljához, azonban nem egyeztethető össze a vertikális egyenlőség eszméjével. A létező adók alapjának kiszélesítése, és a kevesebb számú és alacsonyabb adókulcs alkalmazására irányuló erőfeszítések azonban könnyen zátonyra futhatnak az adóadminisztrációban. A sikertelenség okai ezen a területen a következők: az adójogszabályok betartásának szelektív és laza kikényszerítése; az adóigazgatás – részben a politikai tehetetlenségből származó – hatékonytalansága; azok az intézményi és politikai nehézségek, melyek a mezőgazdasági jövedelmek adózás hatálya alá való bevonásával kapcsolatosak; a jövedelemadók-ból mint költségvetési bevételtermelő eszközökből való általános kiábrándulás egy adócsalásra hajlamos környezetben.

**A speciális adókedvezmények korlátozása.** Azáltal, hogy „talált pénz” jellegű extra jövedelmeket juttatnak létező tevékenységeknek, valamint mivel forrásokat vonnak el az adókedvezménnyel nem támogatott tevékenységektől, a speciális adókedvezmények az adórendszeren keresztül gyakran kiürítik az államkincstárat. Ily módon a gazdasági és társadalmi célokhoz illeszkedő adópolitikai eszközök kialakításakor az ezekből fakadó potenciális előnyöket össze kell vetni az ezekhez az intézkedésekhez kapcsolódó lehetséges hatékonysági veszteséggel illetve adóbevétel-csökkenéssel.

**A kezdeti feltételek helyes felismerése.** Az adóreform tervezésének összhangban kell állnia a hazai és külföldi kezdeti feltételekkel. A fejlődő országokat adóreformjuk kialakításakor nem csupán saját intézményi berendezkedésük korlátozza, hanem a tőkeexportáló országok adórendszere is. Például az U.S.A. külföldi adójóváírási (foreign tax credit) rendszere a fejlődő országokat arra ösztönzi, hogy ne alkalmazzák az adóztatás cash flow rendszerét. És a fejlődő országoknak bizonyára komoly átállási nehézségeik lennének, ha adórendszerüket nulláról indulva kívánnák újjáépíteni.

**A hitelesség fokozása.** Az adóreform sikeressége szempontjából az adózási rendszer hitelessége döntő fontosságú tényező. Egy stabil adópolitikai környezet arra ösztönzi a cégeket, hogy pénzügyi és befektetési döntéseiket hosszabb távú perspektívában gondolkodva hozzák meg. Az adórendszerben csak azután szabad változtatást végrehajtani, hogy az átállásra megfelelően felkészültek. Szintén fontos, hogy a változtatásokat egy hosszú távú stratégia részeként mutassák be. Ahhoz, hogy az üzleti világ az adórendszert megbízhatónak tekintse, több figyelmet kell szentelni az előkészületeknek, a reformok elemzésének, az előzetes konzultációknak és biztosítani kell egy megfelelő hosszúságú átállási időszakot is a reform bevezetése előtt.

**Az adóreform koordinálása.** Egy összehangolt adóreform jelentős előnyökkel jár az adórendszer izolált, részenkénti toldozgatásával szemben. Egy összehangolt reform biztosítja az egyes adózási változtatások konzisztenciáját az általános célokkal. Ily módon mind a belföldi piac védelme (a behozatali vámokon keresztül), mind a költségvetési bevételek növelése (a forgalmi adókon és az áfán keresztül) biztosítható. Például a vámok anélkül történő csökkentése, hogy egyidejűleg megfelelően növelnének valamilyen (általában hozzáadottérték-típusú) egyéb adó(ka)t, növelheti a költségvetési deficitet és súlyosbíthatja a makrogazdasági nehézségeket. Az adóreformot a strukturális alkalmazkodást célzó általános intézkedésekkel szoros összhangban kell bevezetni, ha célunk a gazdaság eredményességének növelése.

### *Az adóreform politikai gazdaságtana*

A fejlődő országokban az adóreformra vonatkozó kezdeményezéseket csupán akkor kezdik komolyan fontolgatni, amikor komoly költségvetési krízishelyzet áll elő. Elvileg egy átfogó reformnak képessé kell tennie az adórendszert arra, hogy az megfeleljen a bevétel, a hatékonyság, a méltányosság, a növekedés és az egyszerűség követelményének. Azonban mivel az átfogó reformból származó nyereségek csupán közép- vagy hosszú távon válnak láthatóvá, a politikusokat nehéz rávenni arra, hogy elkötelezzék magukat egy átfogó reform mellett. Így gyakran a pragmatikusabb irány a többlépcsős, részletekben végrehajtott reformokért való küzdelem.

Az adóreform eredményeit azonban nehéz fenntartani. Például Kolumbiában annak ellenére, hogy a nettó vagyonadó az 1974-es, az 1986-os és az 1988-as reformoknak is fontos, progresszív eleme volt, végül 1989-ben mégis megszüntették. Ehhez hasonlóan a jövedelemadó-reform eredményei is szétolvadhatnak: a jövedelemadó alapjának szélesítése, amennyiben ezt az adókulcsok csökkentése



kíséri, nem vált ki komoly ellenkezést. Ha azonban később, ezen változtatások bevezetése után, az adókedvezményeket visszaállítják azért, hogy speciális érdekeket elégítsenek ki vele, akkor az adórendszer reformálása „deformálássá” (az adórendszer szétzilálásává) alakul át, mivel végső soron ekkor alacsonyabb adókulcsokkal immár a korábbinál szűkebb adóalapokat adóztatnak (lásd *Thirsk*, megjelenés alatt). Az adóalapnak az alacsonyabb adókulcsok bevezetésével párhuzamos szélesítése olyan környezetben is az adórendszer „deformációját” eredményezheti, melyben az adócsalás jellemző.

○ Az adózási változásoknak mindig lesznek nyertesei és vesztesei is. Továbbá, minden adórendszerbeli változás felvet valamiféle trade-offot a hatékonyság és a vertikális méltányosság között, amelyet fontos felismerni és megfelelőképpen kezelni. Az áfa regresszivitását a fejlődő országokban bizonyos adómentességekkel kezelik, semlegesítik. Azért fontos jövedelmi osztályok, földrajzi régiók és politikai hovatartozás szerint is számba venni az adóreform által okozott nyereségeket és veszteségeket, hogy a reformintézkedések hosszú távú életképességét és fenntarthatóságát tárgyilagosan meg lehessen ítélni.

Az egyes országok tapasztalatai azt mutatják, hogy a reformjavaslatok kidolgozásánál az adott országban lévő intézményi berendezkedést alaposan figyelembe kell venni. Például az olyan alacsony vagy közepes jövedelmű országokban, mint Kolumbia, Indonézia, Malawi és Törökország, a jövedelemadó szélesítésétől nem várható nagy eredmények, s így a bevétel növelésére szolgáló erőfeszítéseknek főleg az áfa alkalmazására kell irányulniuk. Azonban az olyan újszülött ipari országokban, mint Korea, az adóalap szélesítésén keresztül elérhető bevételnövelésre is jelentős lehetőségek vannak. Szövetségi berendezkedésű államokban az adóztatási jogkörök kormányzati szintek közötti felosztása is olyan korlátozó tényező, ami jelentős mértékben befolyásolhatja, milyen adóreform mellett döntenek. Például Indiában a szövetségi állami szintű áfa bevezetését a tagállamok ellenzik. A tagállamok attól tartanak, hogy egy szövetségi áfa bevezetése után nem sok tere maradna az állami és a helyi forgalmi adóknak. Pakisztánban az *octroi* adót, amely az egyes közigazgatási egységek közötti kereskedelmet adóztatja, nem lehetett megszüntetni, mert az a helyi bevételek egy jelentős forrását alkotta.

Az adóigazgatás kulcsszerepet tölt be. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a politikai felelősség különféle minisztériumok (sőt akár e minisztériumok különböző részelei) közötti szétcsabdálása behatárolja az adóreform lehetőségeit. Mi több, ahhoz, hogy a reformok sikeresek legyenek, a helyi politikai és közigazgatási elitnek magáénak kell éreznie a reformjavaslatokat. Helyi szakértők részvétele a reform kialakításában szintén növeli a siker esélyét.

A reformjavaslatokról szóló nyilvános vita, amelyik megmutatná, hogy mely népszerű közkiadási programok sikere forog kockán, elősegíthetné az adózási figyelem javítását is. A reform bevezetése előtt koherens átfogó tervet kell kidolgozni, valamint az adóreformoknak ahhoz is elég rugalmasnak kell lenniük, hogy képesek legyenek reagálni a változó gazdasági és társadalmi körülményekre.

### *Néhány fontos adópolitikai probléma a 90-es évekre*

Habár a korábbi reformok áttekintése hasznos, a múlt számos felmerülő adópolitikai kérdésre nem képes választ adni. Pedig valóban számos probléma merül fel; ezek közül néhányat a *The World Bank Economic Review* Vol. 5. No. 3. [a jelen tanulmány forrásául szolgáló tematikus szám (a szerk.)] további cikkei elemeznek.

### *Optimális adóztatás versus optimális adórendszer*

*Ramsey* (1927) amellett érvelt, hogy az adózás hatékonysági költségei egy olyan adórendszerben minimalizálhatóak, amelyben az egységnyi adóbevételre jutó holtteherveszteség az összes jószágra kiegyenlítődik. Néhány szigorú egyszerűsítő feltételezés mellett ez átfogalmazható egy „fordított rugalmassági szabállyá”, mely szerint minden jóság adókulcsa fordítottan arányos a szóban forgó jóság saját kompenzált keresleti rugalmasságával (*Slemrod*, 1990, 159. o.). *Diamond* és *Mirrlees* (1971) meglehetősen valószerűtlen feltevések, úgy mint állandó skáláhozadék vagy 100 százalékos profitadóztatás feltételezése mellett kimutatják, hogy a termékek adóztatása (commodity taxation) egyedül is képes biztosítani a termelési hatékonyságot, valamint azt is igazolják, hogy a tőkejövedelmek adóztatása, a vámok és a befektetési kedvezmények nem egyeztethetőek össze a termelési hatékonyság követelményével.

*Deaton* (1987) mutatja ki, hogy a fenti szabályoknak megfelelő optimális jóságadó kulcsainak meghatározása azt követelné, hogy mind a jelenben, mind intertemporálisan tisztában legyünk az összes preferenciával. Mivel ez nem teljesíthető követelmény, a fenti eredmény operacionálisan nem jelentős (lásd még *Feldstein*, 1978). Az optimális jóságadóztatás szabályai feltételezik az egyéb típusú adók hiányát. Ha például lehetőség van jövedelemadóra, akkor a fordított rugalmassági szabály hasznossága még inkább homályba borul (*Atkinson* és *Stiglitz*, 1976; *Stern* 1987).

*Slemrod* (1990) úgy érvel, hogy amint az optimális adózási elmélet feladja a reprezentatív fogyasztó feltételezését és megengedi, hogy újraelosztási megfontolásokat is figyelembe vegyünk, az optimális jóságadóknak az egyének körülményeitől függően is változniuk kell – ez pedig egy a gyakorlat számára teljesen használhatatlan álláspont.



Slemrod szerint az optimális adóztatásról szóló elmélet csak akkor szolgálhat iránytűként az „optimális adórendszer” kialakításához, ha figyelembe veszi az adó behajtásának „technológiáját” is. A technológia kérdésköre felöleli az egyes adóztatási eszközök, adótípusok megvalósíthatóságát [behajthatóságát], valamint az adóigazgatás és az adófegyelem biztosításának költségeit is. A legtöbb fejlődő országokbeli adóreformot vizsgáló elemzés azt tételezi fel, hogy a mezőgazdasági jövedelem és a föld adóztatása nem valósítható meg. Egy optimális adórendszerben az adók marginális többletterhét (excess burden) egyenlővé kellene tenni az adóztatás adminisztratív határköltségeivel, s így az ilyen extrém feltételezéseket el lehetne kerülni. Ily módon a differenciált adókulcsok mellett szóló optimális adózási megfontolásokat együtt kell mérlegre tenni egy ilyen rendszer adminisztratív megvalósíthatóságával és költségeivel. Hasonlóképpen az adózási fegyelem kikényszerítésének határerőforrás-költségét egyenlővé kell tenni társadalmi határbevételeivel. Ily módon tehát az adóadminisztráció behatárolja az adópolitika előtt álló választási lehetőségeket, valamint döntő szerepet játszik az adórendszer megreformálását célzó kísérletek sikeres, illetve sikertelen kimenetelében is.

### *Az adóreform szövetségi költségvetési dimenziói*

Az adóügyi és a közkiadásokkal foglalkozó hatóságok kialakításának módja fontos következményekkel járhat az adóreformra nézve. Vagyis a fejlődő országok adóreform-javaslatainak tekintettel kell lennie az adórendszer különböző irányítási, kormányzati szinteken átívelő jellegére.

Indiában a forgalmi adók az egyes államok költségvetési bevételeit jelentik; a fogyasztási adók (amelyek bevételeiből az egyes államok is részesednek) igazgatása központi kormányzati szinten történik, a helyközi kereskedelemre kivetett adókat pedig helyi szinten ellenőrzik. A forgalmi adók jelenlegi rendszerének megreformálása céljából javasolták egy széles bázisú hozzáadottérték-adó (VAT) bevezetését, melynek igazgatási feladatait a központi kormányzat látná el. Ennek bevezetése azonban az államok erős ellenállásába ütközve megghiúsult. Az államok hasonlóan elégedetlenek azzal is, hogy a fogyasztási adók központi igazgatás alá tartoznak, mivel ez nem teszi lehetővé számukra, hogy tetszésük szerint alakítsák ezek adókulcsait és így ebből a forrásból származó bevételeiket. A központi kormány számára mindig is erős volt a kísértés, hogy a hatóságilag megállapított monopolárból származó jövedelmeit növelje a fogyasztási adókból származók helyett, mely utóbbi bevételek egy részét át kell engednie az állami szintű közigazgatásnak. Az octroi, a helyközi kereskedelem adója fontos bevételi forrást jelent az önkormányzatok számára, így kereskedelemellenes mellékíze ellenére népszerű adó maradt helyi szinten (Shah, 1991).

A forgalmi adók egyes közigazgatási szintekhez történő alkotmányos hozzárendelése Brazíliában is hasonló gondokat szült. A hozzáadottérték-típusú adók bevezetésére és beszedésére vonatkozó felelősséget részben egymást átfedő módon mindhárom közigazgatási szinthez telepítették. A szövetségi kormány az iparcikkek forgalmi adóit tartja kézben. Az önkormányzatok a szolgáltatásokra vethetnek ki hozzáadottérték-adót. Az egyes államok általános VAT kivetésére jogosultak, amelynek bázisa magában foglalja a szövetségi és önkormányzati forgalmi adók alapját is. Az adóigazgatás megtöbbszöröződése megnöveli ezeknek az adóknak az igazgatási és beszedési költségeit. Ezen kívül Brazília az egyetlen ország a földön, ahol szövetségi állami szinten ellenőrzött általános hozzáadottérték-adó van. Ez magában hordja annak lehetőségét, hogy idővel egy többféle kulcsú és nem egységes alapú forgalmi adóvá változzon (Shah, 1991b).

A fent tárgyalt kérdések különösen élesen vetődnek fel a nem piaci gazdaságok vállalati adóival kapcsolatban. Az ilyen adókat általában helyi szinten gyűjtik be, de a bevételeket magasabb közigazgatási, kormányzati szintekkel osztják meg. Ez arra ösztönzi az önkormányzatokat, a helyi közigazgatást, hogy a vállalati adókat (melyek bevételeit megosztják) fegyelmezetlenebbül, lazábban, a szintén vállalatoktól szedett helyi illetékeket, díjakat (melyek bevételeit nem osztják meg) pedig aktívabban, keményebben hajtsa be.

### *A közvetett adók megtervezése*

A legtöbb fejlődő országban a közvetett adók megtervezése és bevezetése központi szerepet játszik a kormány arra való törekvésében, hogy bevételeit nagyobb gazdasági torzulások nélkül növelje. A két kulcsprobléma: a vámok és belső közvetett adók reformjának koordinálása, illetve a hozzáadottérték-adó megtervezése. Mitra (megjelenés alatt) amellet érvel, hogy nem szabad a vámreformot a többi közvetett adó reformjától függetlenül bevezetni, mivel a vámcsökkentésekből származó potenciális bevételecsökkenést ellensúlyozni kell, mégpedig úgy, hogy az ne súlyosbítsa a makroökonómiai nehézségeket. Egy összehangolt adóreform a vámok csökkentésével egy időben bevezetne egy, a bevételecsökkenést kiegyenlítő, vagy még inkább egy bevételnövelő adóemelést/módosítást a forgalmi adóban vagy a hozzáadottérték-adóban, amely egyaránt vonatkozna a hazai termelésre és az importra. E megoldást követve megőrizhető a bevételsemlegesség, vagy szükség esetén a forgalmaidó-táblát lehet úgy módosítani, hogy kielégítse a kereskedelem liberalizálásának elősegítését sürgető igényt.

Ahogy korábban már megjegyeztük, sok fejlődő országban a hozzáadottértékadó bevezetése az adóreform legmarkánsabb jellegzetessége. A tapasztalatok számos megfontolandó gondolatot szolgáltatnak a többi fejlődő ország számára.



Először is, a kereskedelmi forgalomba nem kerülő termékekre kivetett hozzáadott érték-adók jelentős torzítást okoznak és bonyolult adminisztrációt igényelnek, ezért nem érdemes velük foglalkozni. Másodszor, az egészségügyi ellátást, oktatást, társadalmi jóléti szolgáltatásokat, bankszolgáltatásokat és a biztosítást kivéve minden szolgáltatást be kell vonni az adóalapba. Harmadszor, minimalizálni kell a kulcsok közötti eltéréseket, jöllehet a szegények támogatása szempontjából jogos lehet az élelmiszerek, alapvető fogyasztási cikkek, gyógyszerek, elektromosság és tüzelő, újságok, könyvek, tömegközlekedés körében a kulcsok mérséklése. Amennyiben a luxuscikkeket magasabb adóval kívánják sújtani, ezt érdemesebb külön fogyasztási adóval megoldani, mint a hozzáadott érték adó kulcsainak emelésével. Negyedszer, a hozzáadottérték-adó a nagy, integrált, kifinomult gyártási és elosztási rendszerekkel, hálózatokkal rendelkező gazdaságok számára ideális adótípus. Kevésbé ajánlott kicsi, szigetszerű gazdaságok számára, amelyek szűk ipari bázissal rendelkeznek és erős függésben vannak a határon átmenő kereskedelemtől.

### *Kiigazító adók*

A kiigazító (korrektív) adók melletti elméleti érveket a közgazdasági irodalom bőségesen tárgyalja, a fejlődő országokban folyó adópolitikai vitákban mégis mind ez idáig elsiklottak ezek felett. *Summers* (1991) amellett érvel, hogy a korrektív adók használata a környezetvédelemben, vagy azért, hogy elriasszák az egyént a „bűnök és a káros javak” fogyasztásától (cigaretta-, szeszesital- és más adók segítségével) és a járadékos leső magatartástól, jelentős bevételt is jelenthet. Például egy, a fosszilis tüzelőanyagokra vonatkozó, szénegyenérték-tonnánként 10 dollár nagyságú adó kivetése az Egyesült Államokban csak 1991-ben 13 milliárd dollár éves költségvetési bevételt jelentett volna mindössze 100 millió dolláros holtteher-vesztés mellett. Egy hasonló mértékű általános szénadó durván 50 milliárd dollárt hozhatott volna a kormányzat számára. Egy ilyen általános adó azonban a fejlődő országokban kérdéseket vet fel az adó bevételtermelő képességét illetően az egyéb helyettesítő alternatívákba irányuló erőforrástranszferrel kapcsolatban, valamint az adónak az egyes fejlődő országok növekedésére és a nemzetközi versenyképességére gyakorolt hatását illetően.

### *Adókiadások*

A fejlődő országok kormányai sok esetben az adórendszert későbbi szociális és iparpolitikájuk céljainak megfelelően alakítják ki. E célok megvalósítására számos ösztönző használatos. Mégis gyakran elégtelen figyelmet szentelnek az ösztönzők és a kitűzött célok összhangjának – ennek eredményeképpen a hozott intézkedések költséghatékonysága elkerüli a közfigyelmet.

A fejlődő országokban a legjelentősebb adókiadások tipikusan a beruházások és megtakarítások ösztönzésével függnek össze. Az adórendszer beruházásélénkítő eszközei közé tartoznak a meghatározott ideig tartó adókedvezmények/mentes-ségek, a beruházások adóból való leírásának lehetővé tétele (beruházási adóhitel, adójóváírás), az amortizáció gyorsított leírásának engedélyezése, a leszállított adókulcsok és az adóengedmények. A nem adórendszerbeli ösztönzők közé tartoznak a szubvencionált közszolgáltatások, a készpénztámogatások illetve a technikai segítségnyújtás. A fenti ösztönzők közül a beruházási adójóváírások, a gyorsított leírás és az adóengedmények gyakran automatikusan igénybe vehetők; a többi támogatás különböző kormányzati szintek egyedi elbírálása alá tartozik. A jól megszerkesztett beruházási kedvezmények fontos szerepet játszanak a beruházások élénkítésében. A beruházási kedvezmények képesek ellensúlyozni a társasági adó torzító hatását, vonzani tudják a külföldi tőkét, munkahelyek létrejöttét segíthetik elő, ösztönözhetik a kockázatok megosztását és korrigálhatják az aszimmetrikus informáltságot (*Shah*, megjelenés alatt). Az egyedi hatósági elbírálás viszont elri-aszthatja a potenciális befektetőket, főleg a külföldieket.

A fejlődő országok személyijövedelemadó-rendszerükben a megtakarításösztönző kedvezmények széles választékával rendelkeznek. Ezeknek az eszközöknek a beruházások adókedvezményeihez viszonyított hatékonysága a fejlődő országokban a kutatás egyik kiaknázatlan területe maradt. Az ipari országok tapasztalatai azt engedik sejteni, hogy a beruházási kedvezmények jobb hatásfokúak a tőkeképződés elősegítésében, mint a megtakarításösztönző kedvezmények. Életciklus-elméleti keretben vizsgálva a kérdést azt mondhatjuk, hogy a beruházásösztönzők az idősektől a fiatalok felé csoportosítanak át jövedelmet, ezáltal csökkentik a folyó fogyasztást és növelik a folyó beruházást. Ugyanez nem igaz a megtakarításösztönzőkre (*Auerbach és Kotlikoff*, 1989; *Summers*, 1981). Általában is jelentős viták övezik az adóztatás megtakarításokra gyakorolt hatását.

### *A külföldi befektetések adóztatása*

A fejlődő országokba történő külföldi befektetések fogadtatása az utóbbi években megváltozott. A fejlődő országok fölismerték, hogy a külföldi tőke gazdasági előnyökkel járhat együtt, különösen beáramló technológia és a világpiacon való bejutás formájában. Ez a felfedezés néha a külföldi tőkére vonzó hatást gyakorló adókedvezmények terén folytatott heves versenyhez vezetett a fejlődő országok között. Csakhogy ezek az adókedvezmények gyakran az erőforrásokat a fejlődő országokból egyszerűen más országok államkincstárainak bevételeivé csoportosítják át, anélkül, hogy a külföldi befektetőknek bármiféle különös előnyt nyújtanának. Tehát a fejlődő országok multinacionális vállalatokra vonatkozó adópolitikája nem vizsgálható a multinak



otthont adó ország adórendszerétől elválasztva, az adóparadicsomoktól, átfolyó országoktól és a transzfer-árazási technikáktól elszigetelten. Mindezen tényezők hatnak a közvetlen külföldi befektetések (FDI, foreign direct investment) adóérzékenységre.

*Leechor és Mintz* (megjelenés alatt) friss elméleti munkája azt jelzi, hogy a tőkeexportőr ország adói befolyásolják a tőke felhasználásának költségét, még akkor is, ha a jövedelmeket nem viszik ki a fogadó országból. Ezenkívül jellemző, hogy a tőkeimportőr országban a külföldi tőke egészen különböző tőkefelhasználási költségekkel kerül szembe, attól függően, mely országból származik, milyen típusú szervezetről van szó, mekkora a hazautalt haszon aránya a jövedelmen belül, milyen a pénzügyi politika és a nettó külföldi adójóváírási pozíció (net foreign tax credit position). *Leechor és Mintz* Thaiföldre vonatkozó számításai azt mutatják, hogy az effektív adókulcsok változnak a tőke forrásának, a szervezet fajtájának és a hazautalási hányadnak a függvényében. A szerzők úgy vélik, hogy a tőkeimportőr országok ez irányú gazdaságpolitikai lehetőségeit behatárolják a tőkeexportőr országok adószabályai és a multinacionális vállalatok stratégiai viselkedése. Azt a következtetést vonják le, hogy – föltéve a nemzetközi tőke mobilitását – a globális adósemlegességet csak a tőkejövedelem-adók koordinációjára vonatkozó teljes körű nemzetközi megegyezés tehetné lehetővé.

Az irodalomban az adórendszer befektetéstől való elriasztó hatását implicit az átlagos adókulccsal mérik. De az új befektetésre való hajlam az effektív marginális adókulcstól függ, mely az átlagos adókulcstól jelentősen eltérhet. *Shah és Slemrod* (ugyancsak a *The World Bank Economic Review* Vol. 5. No. 3. hasábjain) empirikusan vizsgálták meg a tőkeexportőr és a tőkeimportőr ország adórendszerének hatását az FDI-re az USA-multik Mexikóba irányuló tőketranszferjének és [a profitból történő] újrabefektetéseinek példáján. Empirikus modelljük megkülönbözteti a külföldi tőketranszferekből és a ki nem vont nyereségből finanszírozott közvetlen külföldi befektetéseket. Modelljük figyelembe veszi a tőkeimportőr és -exportőr ország adó- és nem adójellegű tényezőit, ideértve az importőr országhoz tartozó kockázatát és a multik hitelpozícióját. Elemzésükben figyelembe vették mind a marginális, mind az átlagos effektív adókulcsokat is. Arra a következtetésre jutnak, hogy a Mexikóba való közvetlen külföldi tőkebefektetés érzékeny Mexikó és az Egyesült Államok adórendszerére, a multinacionális vállalatok hitelpozíciójára, az ország bonítására (hitelképességének minőségére), valamint a szabályozási környezetre.

### *A mezőgazdasági földterületek adóztatása*

Sok fejlődő országban a mezőgazdasági jövedelmet közvetett módon, a mezőgazdasági exportra kivetett torzító hatású adók, értékesítési egyesülések és felülértékelt valutaárfolyamok révén vonják adózás alá. Annak lehetőségét, hogy ezeket egy torzításmentes földadóval helyettesítsék, *Skinner* (ugyancsak a *The*

World Bank Economic Review Vol. 5. No. 3. kötetben) vizsgálta meg. Néhány kiválasztott ország esetén keresztül a földadó előnyeit és hátrányait veszi sorra elméletben és a gyakorlatban egyaránt. Arra a következtetésre jut, hogy a szövetségi kormányzat bevételeinek növelésére a földadó nem feltétlenül jobb alternatíva az exportadóknál, mivel ez a konstrukció túl merev ahhoz, hogy a mezőgazdasági jövedelmek instabilitását, valamint a felmerülő adminisztratív és politikai problémákat megfelelően kezelje. Amellett érvel, hogy a földadó progresszivitását szinte lehetetlen érvényesíteni. Példaként Bangladest említi, ahol a legtehetősebb farmerek földjét sújtó marginális adókulcs 50-szer magasabb a minimális kulcsnál, ám a valóságban ritkán vagy soha nem fordul elő, hogy a gazdag farmerek a minimális kulcs háromszorosánál magasabb adót fizetnének.

A továbbiakban Skinner azt fejtegeti, hogy az eddigi tapasztalatok azt tanúsítják: a földadók nem voltak eredményesek a bevételek növelésén kívüli gazdaságpolitikai célok megvalósításában. E feladatok közé tartozna a mezőgazdasági jövedelmek átcsoportosítása a nem mezőgazdasági szektorokba, a spekulatív vagy rossz hatékonyságú földhasználat visszaszorítása, a földreform elősegítése és a környezetbarát gazdálkodás támogatása. A földadó azonban nagyon is megfelelő önkormányzat-finanszírozási eszköz, mivel tekinthető haszonelvi adónak (benefit tax) vagy egyszerűen a helyi közszolgáltatások fogyasztói díjának.

### *A pénzeszközök adóztatása*

Közkeletű nézet, hogy a pénzpiacok fejlesztése a növekedési stratégia kulcseleme. A legtöbb fejlődő ország bank-, biztosítási és pénzügyi ágazatát csak enyhén kívánja megadóztatni. Chamley (ugyancsak a The World Bank Economic Review Vol. 5. No. 3. kötetben) azonban bebizonyítja, hogy sok fejlődő országban a pénzügyi ágazat nagyon kemény adóterheket visel, ha az explicit és az implicit adókat egyaránt beszámítjuk. A fenti célú implicit adók közé sorolhatjuk az állam pénzkibocsátási monopóliumból származó hasznát (seigniorage, 'kamara haszna'), a kötelező banki tartalékképzést (a tartalék hozadéka kisebb a piaci kamatlábnál), a mesterséges kamatlábak mellett bonyolítandó kölcsönügyleteket, az infláció melletti kamatplafont. A hagyományos nemzetijövedelem-kimutatásokban ezeket az elvonásokat sohasem szerepeltik az adóbevételek között, de ezek sokkal magasabb hozamot biztosítanak, mint a hagyományos adók. Az inflációt mint adóbevételi forrást gyakran figyelmen kívül hagyják.

Chamley parciális egyensúlyi modellt használva azt bizonyítja be, hogy a pénzintézetekre (pénzügyi intézményekre) kivetett effektív adók terheinek legnagyobb része végső soron a bankbetétekre hárul. Bár a pénzeszközök adóztatásából származó bevételt az elvonási eszközrendszer bonyolultsága miatt nehéz mérni, az ezzel járó hatékonysági költségek (veszteségek) nagyon magasak, ha az adó meghaladja a 40 százalékot. Alacsonyabb kulcsoknál, például 20 százaléknál kisebbeknél, az egységnyi bevételre eső hatékonysági költség alacsonyabb. A súlyos adóterhek megszüntetése,



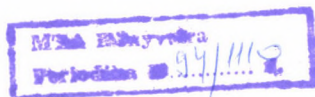
ha a gazdaságpolitika maradandó megváltozásának könnyvelik el, ösztönzőleg hat a pénzügyi közvetítő intézményekre. Az eredmények a kezdeti feltételektől (adókulcsok, fejlettségi szint és inflációs ráta), valamint az egyes országokban megfigyelhető adórendszerek hitelességétől függenek. Például azokban az országokban, ahol viszonylag fejlettek a pénzpiacok és mindazon országokban, amelyekben az infláció 100 százalék felett marad, a pénzeszközök kínálata nagyon érzékeny az adó megváltozására, feltéve, hogy a gazdaságpolitika megváltozása hitelesnek tűnik. Ahogy az egyes országokban kifejlődik a pénzeszközök olyan széles és kifinomult választéka, mint amilyet Indonézia és Thaiföld esetében tapasztalhatunk, az egyes eszközök helyettesíthetőségének lehetősége megnő, ami a pénzügyi adóztatás magasabb hatékonysági költségét eredményezi. Latin-Amerika és Délkelet-Ázsia legtöbb országa, valamint az afrikai Ghana, Szomália, Uganda, Zaire rendre vagy magas inflációval néznek szembe, vagy kifinomult a pénzügyi rendszerük. Ezekben az országokban a formális („első”) gazdaságban a pénzeszközök szintjében az implicit adók miatt bekövetkezett csökkenés negatív hatása várhatóan felülmúlja az ezekből az adóbevételekből származó költségvetési bevételi többletet. Az adóztatás hatását jelentősen kisebbre becsülik a 60 százalékos vagy az alatti inflációval rendelkező országokban, mint amilyen Nigéria, Tanzánia és Zambia.

### *Az adózás elosztásra gyakorolt hatásai*

A különböző adófajták incidenciájáról nagy viták folynak. *Shah* és *Whalley* (lásd ugyancsak a *The World Bank Economic Review* Vol. 5. No. 3. kötetben, és kötetünkben magyarul is) központi témája az, hogy a fejlődő országok részére készített adózási incidenciaelemzések ugyanazokat a feltételezéseket érvényesítik az adók áthárításával kapcsolatban, mint amelyeket a fejlett ipari országokkal kapcsolatban is alkalmaznak. Azonban a fejlődő országok mind az adózási eszközökön kívüli gazdaságpolitikájuk, mind szabályozási környezetük tekintetében jelentősen különböznek az ipari országoktól. Olyan különbségekről van szó, mint például a protekcionizmus magasabb foka, a külföldi valutakiutalási rendszer [valutavásárlások korlátozása, valutakeretek megállapítása], árszabályozás, feketepiacok léte, hiteladagolás. Ha ezeket a tényezőket is számításba vesszük, akkor több adófajta incidenciájának becslése lényegesen más eredményre vezethet, mint amelyeket a hagyományos feltételezésekkel készült elemzésekben kapnánk. *Shah* és *Whalley* néhány kiválasztott pakisztáni adófajta incidenciájára mutatnak be számításokat.

### *Kvantitatív eszközök az adópolitika elemzéséhez*

Az adórendszerben bekövetkező változások hatásának kvantitatív elemzése mind közgazdaságtani, mind politikai gazdaságtani szempontból nélkülözhetetlen. *Dahl* és *Mitra* (lásd ugyancsak a *The World Bank Economic Review* Vol. 5. No.



3. kötetben), felhasználva a Világbank által a bangladesi, indiai és a kínai adórendszerről készített elemzéseket, megmutatják, hogyan segíthet az alkalmazott általános egyensúlyelméleti elemzés adópolitikai kérdések vizsgálatánál. A bangladesi modell segítségével például egyetlen mérőszámban lehet egyesíteni a bevételi és az incidenciahatásokat, melynek segítségével rangsorolni lehet a különböző szektorokat a bevételek növelésével együtt járó hatékonysági és méltányossági költségek alapján. A kínai modell annak értékelésére szolgál, hogy vajon helyénvaló-e azt tanácsolni a szocialista gazdaságoknak, hogy a gazdaság sok különböző szektorában egységes adókulcsokat alkalmazzanak. Az indiai modell a vámok és a közvetett adók összehangolt reformját vizsgálja. A szerzők továbbá foglalkoznak azal is, hogy milyen forrásokat igényelnek az ilyen elemzések. Úgy vélik, hogy a modellkészítés legköltségesebb tényezője a konzisztens adathalmaz biztosítása, míg a számítási és programozási költségek összehasonlítva kevésbé jelentősek. Azt ajánlják, hogy a modellkészítés és -elemzés költségeit azokkal az elemzésből származó hasznokkal vessük össze, amelyek abban jelentkeznek, hogy a modellek konzisztens ajánlásokat és helytálló döntéseket tesznek lehetővé a strukturális reformokkal kapcsolatban.

### ***Befejező megjegyzések***

A legújabb kutatások fontos eredményeket hoztak a fejlődő országok adópolitikai kérdéseivel kapcsolatban. Az adópolitikai változtatások sikere nagyban függ a bevételek hatékony és igazságos begyűjtésének végrehajtásához szükséges adminisztratív képességtől (és természetesen az ehhez szükséges politikai akarat meglététől). Ezt tükrözi minden új adóreform-kísérlet is, jól mutatva, hogy az adórendszer egyszerűsége és az adminisztráció egyszerűsége alapvető kritériumként fogalmazódik meg az alternatív javaslatok közötti választás során. Sajnos azonban ezen a területen mind az alternatív politikáknak az adminisztratív hatékonyság szempontjából történő értékeléséhez szükséges keret, mind pedig a különböző adópolitikai eszközök marginális adminisztratív költségeinek egymáshoz viszonyított nagyságrendjére vonatkozó becslések csak nagyon ritkán állnak rendelkezésre. További, az adóigazgatás hatékonyságával foglalkozó elméleti és empirikus kutatások ugyancsak fontos adalékokkal szolgálhatnak az adóreformok számára. Ezen terület jobb elméleti és empirikus megértése biztosíthatja, hogy az adóreform során az egyszerűség kritériuma megfelelő perspektívába kerüljön és ne hangsúlyozódjon túl a méltányosság és más politikai célok rovására.

*Fordította Eső Péter*



## Hivatkozások

- Atkinson, Anthony B.–Joseph E. Stiglitz (1976): The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics* 6, July–August, :55–75.
- Auerbach, Alan–Lawrence J. Kotlikoff (1989): Investment versus Savings Incentives: The Size of the Bang for the Buck and the Potential for Self-financing Business Tax Cuts. In: *Lawrence J. Kotlikoff*, szerk., *What Determines Savings*. Cambridge, Mass.; MIT Press.
- Chibber, Ajay–Javad Khalilzadeh-Shirazi (1988): Public Finances in Adjustment Programs. World Bank Working Paper 128. Washington D.C.
- Deaton, Angus (1987): Econometric Issues for Tax Design in Developing Countries. In: *David Newbery és Nicholas H. Stern*, szerk. *The Theory of Taxation for Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Diamond, Peter A.–James A. Mirrlees (1971): Optimal Taxation and Public Production: Parts I and II. *American Economic Review* 61, March – June: 8-27 és 261-78.
- Feldstein, Martin (1978): The Welfare Cost of Capital Income Taxation. *Journal of Political Economy* 86, April: Part 2: 529-551.
- Leechor, Chad–Jack Mintz. Forthcoming. Taxation of International Income by a Capital Importing Country: The Perspective of Thailand. In: *Javad Khalilzadeh-Shirazi és Anwar Shah*, szerk., *Tax Policy in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Mitra, Pradeep. Forthcoming. The Coordinated Reform of Tariffs and Domestic Indirect Taxes. In: *Javad Khalilzadeh-Shirazi és Anwar Shah*, szerk., *Tax Policy in Developing Countries*. Washington, D.C.; World Bank.
- Ramsey, Frank P (1927): A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal* 37, March, 47-62.
- Shah, Anwar (1991a): Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations. PRE Working Paper 726. World Bank, Country Economics Department, Washington, D.C. Kézirat.
- Shah, Anwar (1991b): The New Fiscal Federalism in Brazil. World Bank Discussion Paper 124. Washington, D.C.
- Shah, Anwar, szerk. (megjelenés alatt). Fiscal Incentives for Investment in Developing Countries. World Bank, Country Economics Department, Washington, D.C. Kézirat.
- Slemrod, Joel (1990): Optimal Taxation and Optimal Tax Systems. *Journal of Economic Perspectives* 4 (1, Winter): 157-78.
- Stern, Nicholas H. (1987): The Theory of Optimal Commodity and Income Taxation. In David Newbery and Nicholas H. Stern, eds., *The Theory of Taxation for Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Summers, Lawrence H. (1981): Capital Taxation and Accumulation in a Life-Cycle Growth Model. *American Economic Review* 71, September, 533-44.
- Summers, Lawrence H. (1991): The Case for Corrective Taxation. Address to the National Tax Association and Tax Institute of America Spring Symposium on New Directives in Tax Policy for the 1990s, Washington D.C., May 1991. Forthcoming in the *National Tax Journal*, September 1991.
- Thirsk, Wayne. (megjelenés alatt). Lessons From Tax Reform: An Overview. In: *Javad Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah*, eds., *Tax Policy in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank
- Zodrow, George R. – Charles E. McLure, Jr. (1988): Implementing Direct Consumption Taxes in Developing Countries. PRE Working Paper 131. World Bank, Country Economics Department, Washington, D.C. Kézirat.







**PÉNZÜGYI TANÁCSADÓ  
ÉS INFORMATIKAI RT.**

- ☐ **☛ gazdasági szaktanácsadás**
- ☛ szakkönyvkiadás**
- ☛ oktatásszervezés**
- ☛ ügyvitelszervezés**
- ☛ szoftverkészítés**

- ☐ **RÉSZLETES FELVILÁGOSÍTÁS**

**☎ 185-755/129**  
**/132**  
**/245**

**✉ 1518**  
**Budapest,**  
**Pf. 186.**

**185-1795**  
**122-6455**



Az ország  
minden pontján  
pénzügyi, számviteli  
**tanfolyamok,**  
speciális céltanfolyamok,  
továbbképzések  
**szervezése.**

Pénzügyi, számviteli  
**szakkönyvek,**  
példatárak, útmutatók.

Angol nyelvű sorozat és könyvek  
**kiadása és terjesztése.**

Levélcím: 1374 Budapest, Pf. 551.

Fax: 142-3314, 122-7020

Információ: 122-6042



**PÉNZÜGYI SZAKOKTATÓ  
ÉS KIADÓ VÁLLALAT**